Насоки за НАДЗОР НАД РАЗУЗНАВАЊЕТО

за парламентарните комисии во Собранието на Република Македонија

DCAF
a centre for security, development and the rule of law

мај 2018

СОБРАНИЕ
НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

НАСОКИ ЗА НАДЗОР НАД РАЗУЗНАВАЊЕТО

за парламентарните комисии во Собранието на Република Македонија

DCAF
a centre for security, development and the rule of law

СОБРАНИЕ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

мај, 2018

Благодарност

Изготвувањето на Насоките за надзор над разузнавањето не би било возможно без значајниот придонес и значајната поддршка од голем број поединци.

Голема благодарност упатуваме, пред сé, на **членовите на Собранието на Република Македонија** кои од самиот почеток придонесоа за изготвување и изработка на овие Насоки. Тие го иницираа овој проект и ни ги објаснија практичните предизвици со кои се соочуваат нивните комисии за надзор над безбедноста и разузнавањето. И покрај многуте обврски тие одвоија време да разговараат со авторите и со нас да споделат перспективи од кои научивме многу. Се надеваме дека Насоките ќе одговорат на нивните очекувања и потреби, и ќе станат корисна и информативна алатка за работата на Собранието.

Белгискиот сојузен парламент беше љубезен да го поддржи проектот преку активно вклучување на Постојаната комисија за ревизија на разузнавачките агенции (Комисија I) во размената на добри практики и научени лекции со колегите од Република Македонија.

Како коавтори на оваа публикација се јавуваат **Магдалена Лембовска, професор Џулијан Ричардс** и **Вутер де Ридер**, кои вложија извонреден индивидуален и колективен напор, збогатен со трпеливост и професионализам во текот на период од шест месеци. Тие во текстот ги внесоа значајните и разновидни перспективи на еден истражувач, поранешен виш раководител на разузнавачки служби и практичар во областа на надзорот.

Питер Гил со своите ригорозни критериуми го прегледа текстот, и обезбеди надворешна проверка на Насоките. Упатувам огромна благодарност за неговите целисходни совети и разумни забелешки.

Би сакала да ѝм се заблагодарам и на **Андреј Рупник, Марк Ремијард, Ирена Џајковска и Владо Ѓердовски,** моите колеги во ДКАФ, за нивните многу значајни коментари и возвратни согледувања. И, конечно, огромна и посебна благодарност до **Јосип Шпэтс** за неговата работливост и вредна уредничка поддршка и остроумност во управувањето со активностите околу преводот и објавувањето.

автор, д-р Теодора Фуиор

Женева, мај, 2018 година

ДКАФ и Собранието на Република Македонија изразуваат голема благодарност до Канцеларијата за надворешни работи и работите на Комонвелтот и до Министерството за надворешни работи на Холандија за нивната финансиска поддршка на Програмата за реформи во разузнавачкиот сектор влучително и изготвувањето на оваа публикација.

Содржината на оваа публикација не го одразува нужно ставот или мислењата на Владата на Обединетото Кралство или на Владата на Холандија.

Funded by UK Government

Kingdom of the Netherlands

Содржина

1. Вовед: Што претставува надзорот над разузнавачките служби и зошто е важен? 4

2. Стратешки и законодавни рамки за надзор над разузнавањето 6
- 2.1. Стратешка рамка за национална безбедност 7
- 2.2. Правна рамка за разузнавачките служби 8
  - 2.2.1 Агенција за разузнавање 9
  - 2.2.2 Управа за безбедност и контраразузнавање (УБК) 10
  - 2.2.3 Воена служба за безбедност и разузнавање (ВСБР) 12
  - 2.2.4 Оперативно - техничка агенција (ОТА) 13
- 2.3. Македонскиот систем за надзор над разузнавањето 14
  - 2.3.1 Внатрешна контрола 14
  - 2.3.2 Контрола од извршната власт 15
  - 2.3.3 Надзор кој се спроведува од страна на Парламентот 18
  - 2.3.4 Други независни тела 23
  - 2.3.5 Јавен обвинител/Судство 25

3.Способност на Комисијата за вршење надзор: воспоставување на услови за ефективен надзор 27
- 3.1. Пристап до информации 28
- 3.2. Експертиза на Комисијата 31
- 3.3. Процедури на комисиите 34
- 3.4. Заеднички состаноци и надзорни активности 35

4. Комисијата во акција: алатки за надзор 37
- 4.1. Извештаи 38
- 4.2. Расправи 39
- 4.3. Теренски посети 42
  - 4.3.1 Подготовка 42
  - 4.3.2 Имплементација 44
  - 4.3.3 Следни чекори по теренската посета 45
- 4.4. Анкетни активности 46

5. Надвор од циклусот на тајност: надзор над разузнавањето и јавноста 48
- 5.1. Јавно известување 48
- 5.2. Процена на надзорот 50
- 5.3. Улогата на граѓанското општество во поддршка на демократскиот надзор над разузнавањето 52

Анекси 53

Анекс А: Преглед на македонското законодавство за парламентарен надзор 53

Анекс Б: Општ план за активности на Комисијата 65

Анекс В: Преглед на прашања во годишните извештаи за активности 67

Анекс Г: Преглед на актери и процеси 71

1. ВОВЕД: ШТО ПРЕТСТАВУВА НАДЗОРОТ НАД РАЗУЗНАВАЧКИТЕ СЛУЖБИ И ЗОШТО Е ВАЖЕН?

Парламентарниот надзор се однесува на континуираното[1] следење, преглед, евалуација и истрага на активностите на владините и јавните агенции, вклучувајќи го и спроведувањето на политиките, законодавството и извршувањето на државниот буџет. Парламентарниот надзор е една од најважните манифестации на одвоеноста на гранките на власт во демократијата.

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

Кои се некои од специјалните овластувања на безбедносните и разузнавачките служби?

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

Како законодавец, Парламентот е одговорен за усвојување на јасно, достапно и сеопфатно законодавство кое го регулира основањето на разузнавачки служби и нивната организација, нивните посебни овластувања и ограничувањата. Парламентарните надзорни активности го прегледуваат, оценуваат и преиспитуваат спроведувањето на законите и дали и како разузнавачките операции се во согласност со уставот, политиките на национална безбедност и законодавството. Парламентот, исто така, ги одобрува буџетите на разузнавачките служби и може да игра голема улога во надзорот врз извршувањето на буџетот.

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

1) Кога разузнавачките служби сносат одговорност и се отчетни за исполнување на нивниот законски уреден мандат, нивниот легитимитет и нивната ефикасност се зајакнуваат. Надзорот ги штити разузнавачките служби од политичка злоупотреба и може да помогне да се создадат добронамерни, меритократски и недискриминациски работни места за разузнавачките професионалци. Засилената отчетност на

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

разузнавачките служби ја подобрува јавната доверба во Владата.

2) Ефективната парламентарна инволвираност во надзорот над разузнавањето, која ги остава зад себе политичките разлики и се фокусира на националните интереси, му помага на Парламентот да го изгради својот кредибилитет како демократска институција и ја засилува почитта и довербата што ја добива и од разузнавачката заедница и од јавноста.

3) Ефективниот надзор ги штити правата и слободите на граѓаните и обезбедува поставување на соодветни заштитни мерки за да се спречи погрешна примена или злоупотреба на моќ. Надзорот е од клучно значење за владеењето на правото, за почитувањето на човековите права, но, исто така, и за да се обезбеди ефикасно и економично трошење на парите на даночните обврзници.

Зошто е важен надзорот врз разузнавањето?

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

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

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

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

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

2. СТРАТЕШКИ И ЗАКОНОДАВНИ РАМКИ ЗА НАДЗОР НАД РАЗУЗНАВАЊЕТО

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

Овој дел ќе ја разгледа моменталната стратешка и законска рамка во Република Македонија, овозможувајќи брза процена на главните законски одредби со кои се регулира разузнавачката работа, организацијата на различните служби и видовите на информации кои се јавно достапни за разузнавачките овластувања, методи и средства. Парламентарниот надзор вклучува должност и одговорност да се добие јасност и сеопфатност на стратешките и правните рамки. Потенцијалните недостатоци во стратешкото планирање и во законодавството треба внимателно да се разгледаат, за да се дефинираат најдобрите решенија за подобрување на управувањето со разузнавањето и отчетноста.

Терминологија

Служба за разузнавање и безбедност - државна организација која собира, обработува, анализира и дистрибуира информации поврзани со закани за националната безбедност. Тие имаат законско овластување да користат интрузивни методи за собирање информации. Може да биде независна агенција/служба или оддел во министерството (како што се одбрана, внатрешни работи, правда). Различно се нарекуваат: служба за безбедност, разузнавачка служба, разузнавачка агенција.

Разузнавачки сектор - сите разузнавачки служби и министерски оддели со разузнавачка активност во земјата.

Специјални овластувања – авторитативна моќ на службите за разузнавање што ги користат да собираат информации - како што е: моќта да ги пресретнуваат комуникациите, моќта да вршат таен надзор, моќта да ги користат тајните информации, моќта за тајно да влезат во домови и слично.

Интрузивни методи за собирање информации - мерки за собирање информации кои многу веројатно ги прекршуваат човековите права или уставно дадени права на граѓаните, особено правото на приватност. Се користат за собирање докази во кривични истраги од страна на полициските и обвинителските тела, или за заштита на националната безбедност од страна на разузнавачките служби.

Посебни истражни мерки/техники - мерки за собирање информации кои го нарушуваат правото на приватност, употребувани од страна на органите за спроведување на Законот за собирање докази во кривичните истраги. Понекогаш, синонимно се користи со интрузивни методи за собирање информации.

Таен надзор - мониторинг и следење/слушање на лица, нивни движења, комуникации (физички или електронски) и други активности и снимање на такви активности без известување за тоа лице.

Контрола - моќ да се менаџира и насочува разузнавачка служба, се врши од страна на разузнавачката служба над себе (внатрешна контрола) и/или од страна на одговорниот министер и неговиот персонал (извршна контрола). Може да опфати внатрешен надзор, но не може да го замени надворешниот надзор.

Надзор - севкупниот термин кој опфаќа претходна проверка, постојано следење, пред и пост ревизија, како и евалуација и истрага.

Одговорност - односен концепт, каде што еден ентитет има право да го држи другиот ентитет за исполнување на збир на стандарди, да суди за исполнување на неговите одговорности и да го казни ако тие одговорности не се исполнети.

Управување – Практикување на моќ и авторитет кои влијаат врз обезбедувањето на јавни добра, како што се здравје, образование или безбедност. Тоа вклучува формални владини одлуки, но исто така и неформални процеси, актери и вредности кои ги моделираат одлуките и нивното спроведување. Управувањето со безбедноста се однесува на сите институции и актери вклучени во обезбедувањето, управувањето и надзорот на национално и локално ниво.

2.1. Стратешка рамка за национална безбедност

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

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

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

Кои се некои клучни стратешки прашања во надзорот над разузнавањето?

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

Најсеопфатниот стратешки документ за националната безбедност во Република Македонија е **Националниот концепт за безбедност и одбрана** [2]. Концептот ги дефинира националните интереси, обезбедува анализа на општото безбедносно опкружување (вклучувајќи ризици, закани и можности) и ги поставува целите и насоките за националната безбедносна и одбранбена политика. Концептот никогаш не беше ажуриран по усвојувањето од страна на Парламентот во 2003 година.

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

Претседателот усвои **Национална стратегија за одбрана**, подготвена од Министерството за одбрана[3]. Последната Национална стратегија за одбрана датира од 2010 година.

Стратешката рамка за национална безбедност ги опфаќа животот, вредностите и благосостојбата на луѓето и не треба да се остави само на процената на извршната власт. Стратешката рамка која не е сеопфатна, ажурирана и достапна за јавноста може да се смета за слабост на демократското владеење, што го попречува кохерентниот и стратешки пристап во надзорот над безбедносниот сектор. Одговорностите за изготвување, усвојување и ажурирање на ваквите документи треба да се појаснат со закон, а парламентарните комисии треба да вршат притисок врз Владата да ги почитува временските рокови на овој процес.

[2] Закон за одбрана, член 17

[3] Стратегија за одбрана на Република Македонија, член 18.

Програмата на Владата ја утврдува среднорочната рамка на политики за идните реформи и основата врз која законодавната власт, годишните буџети и плановите за активности ќе бидат разработени од страна на извршната власт. Документот се презентира до Парламентот на разгледување и одобрување. Откако ќе се одобри, треба да стане главна референтна точка за оценување на ефикасноста на Владата. Во согласност со тоа, парламентарните надзорни активности треба секогаш да произлегуваат од конкретните мерки, реформи, политики и обврски преземени во Програмата на Владата. Програмата на Владата 2017-2020 ги дефинира реформите на Управата за безбедност и контраразузнавање (УБК) како клучен приоритет, чијашто имплементација ќе биде водена од препораките на Прибе и најдобрите европски практики. Покрај тоа, Владата се обврза целосно да го поддржи парламентарниот надзор над службите[4].

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

2.2. Правна рамка за разузнавачките служби

Меѓународните стандарди за човекови права и *владеење на правото* [5] бараат мандатот и овластувањата на разузнавачките служби да бидат дефинирани во законодавството. Законот мора да биде јасен, предвидлив и достапен. Заштитните мерки против арбитрарното дејствување треба да бидат добро засновани во законодавството, за да се обезбеди противтежа на тајноста. Владата може да изготви подзаконски акти, како што се уредби, министерски наредби или министерски инструкции, кои не се ставени на располагање на јавноста. Меѓутоа, тие треба да опфаќаат само конкретни информации кои би можеле да ја загрозат работата на разузнавачките служби и/или на националната безбедност доколку се објават (како што се оперативните методи и употребата на одредени уреди или технологии). Регулативите кои не се објавуваат мора да бидат во согласност со постојните јавни закони и со Уставот.

[4] Види страница 27 на документ: Програма на Владата 2017-2020.

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

Кои се актуелните европски стандарди за квалитетот на законот со кој се регулира разузнавањето?

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

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

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

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

2.2.1 Агенција за разузнавање

Агенцијата за разузнавање се воспостави во согласност со законот[6] во 1995 година, како независна државна институција. Директорот на Агенцијата се именува и разрешува од претседателот, додека Владата, исто така, има важни надлежности во однос на работата. Законот пропишува дека *„Агенцијата е надлежна да собира податоци и информации од значење за безбедноста и одбраната на Република Македонија и стопанските, политичките и другите интереси на државата. Агенцијата врши анализи и истражувања на собраните податоци и информации и задолжително ги известува претседателот на Република Македонија, Владата на Република Македонија и други државни органи за прашања од значење на нивниот делокруг"*.[7] Вкупниот буџет на Агенцијата за разузнавање е јавно достапен како дел од државниот буџет, без понатамошна распределба во буџетски линии. Во 2018 година, вкупниот буџет на Агенцијата за разузнавање за 2018 година изнесува 222 300 000 денари или приближно 3,4 милиони евра. Агенцијата располага со 254 вработени [8] и е организирана во шест дирекции:

[6] „Службен весник на Република Македонија", бр.19/95

[7] Закон за Агенцијата за разузнавање: член 2

[8] Буџет на Република Македонија за 2018 година

- Стратешко разузнавање;
- Разузнавање на меѓународен тероризам и транснационален криминал;
- Истражување и анализа;
- Техничко разузнавање и информатичка поддршка;
- Безбедност;
- Организациски работи

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

- Законот за Агенцијата за разузнавање би можел да биде попрецизен во поглед на користените средства и методи на работа. Тие треба да се дефинираат од страна на Владата, додека за нивната употреба одлучува директорот.[9]
- Парламентот нема надлежност кога станува збор за назначувањето на директорот.
- Вработените во Агенцијата за разузнавање кои работат на посебни работни места поседуваат и носат оружје, муниција и друга пропишана опрема. Сепак, тие немаат војнички статус.
- Законот за Агенцијата за разузнавање никогаш не е изменет од неговото усвојување во 1995 година, давајќи важни дискрециски овластувања на директорот, со подзаконски акти, да регулира други прашања. Истите може да опфаќаат улоги и одговорности на вработените, постапки за вработување, механизми за внатрешна контрола итн.

Што сè треба да се дефинира со Законската рамка?

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

2.2.2 Управа за безбедност и контраразузнавање (УБК)

Управата за безбедност и контраразузнавање е составен дел од Министерството за внатрешни работи (МВР). Работата на УБК не се регулира со пишан закон туку со Законот за внатрешни работи[10] што претставува недостаток во смисла на воспоставување на јасен мандат, надлежности и одговорности. Директорот на УБК го

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

[10] Закон за внатрешни работи, „Службен весник на Република Македонија", бр.42/14, измени СВ 116/2014, 33/15, 33/15, 5/16, 120/16,127/16 и 190/16, членови од 22 до 31

именува и разрешува Владата, по предлог на министерот за внатрешни работи. Според членот 23 од Законот, УБК е одговорна за:

- Контраразузнавачки активности;
- Борба против тероризмот и заштита од тероризам;
- Заштита од други активности насочени кон загрозување или насилно уривање на демократските институции утврдени со Уставот;
- Сериозни форми на организиран криминал што потекнуваат од демократските институции или се насочени кон нив и кои можат да доведат до нивно загрозување или да влијаат врз безбедноста на државата.

УБК собира информации со користење на отворени извори, тајни соработници[11] , но, исто така, и посебни мерки и постапки за интрузивно прибирање на податоци.[12] Одредени вработени во УБК [13] имаат полициски овластувања [14] вклучувајќи апсење и притвор. Ова не е вообичаена практика за европските разузнавачки служби, бидејќи во повеќето земји тие се ограничени на собирање информации, анализа и толкување, додека апсењето и притворот остануваат под надлежност на полицијата. Комбинацијата на полициските и разузнавачките специјални овластувања ја прави УБК моќна институција, па вршењето на правилен и темелен надзор и контрола врз работата на УБК е од најголема важност.

Кои меѓународни стандарди важат при апсење и притвор од страна на разузнавачките служби?

Образложение: Законот мора да го забрани апсењето и притворањето на лица со единствена цел на собирање на информации. Под посебни околности, разузнавачките служби можат да уапсат и притворат лица кои извршиле кривично дело загрозувајќи ја националната безбедност или кои претставуваат непосредна закана за националната безбедност.

Третман на притворениците: Разузнавачките служби мора да ги почитуваат човековите права на лицата кои се апсат или притвораат. Тие мора да обезбедат пристап до правен застапник, контакт со семејството и соодветни услови за живот додека тие лица се наоѓаат во притвор. Тие мора да се воздржат од какви било форми на малтретирање на затворениците. Разузнавачките служби немаат свои капацитети за притвор, но ги користат истите капацитети како и органите за спроведување на законот.

Надзор: Судот мора да ја преиспита законитоста на сите притвори, спречувајќи произволно притворање на лица. Дополнително, парламентарните тела, институциите на омбудсманот и другите тела за следење на почитувањето на човековите права треба да вршат инспекции на објектите за притвор (понекогаш и ненајавено).

Извор: Принципи на ООН за притвор, Меѓународен пакт за граѓански и политички права, Конвенција против тортура.

Внатрешната организациска структура на УБК се базира на територијален принцип.[15] Сепак, за разлика од Агенцијата за разузнавање, организациската структура на УБК не е јавно достапна. Официјалниот органограм на Министерството за внатрешни работи[16] никако не упатува на тоа дека УБК е негов составен дел. Покрај тоа, буџетот на оваа агенција не е јавно достапен, бидејќи е дел од вкупниот буџет на Министерството за внатрешни работи. Исто така, бројот на вработени во УБК не е јавно достапен. Непровидноста на УБК ги илустрира

[11] Закон за внатрешни работи: член 26

[12] Ибид, член 30

[13] Во согласност со Законот за внатрешни работи, член 37, министерот со акт за систематизација ги утврдува работните места на кои вработените во УБК со статус на овластени службени лица за безбедност и контраразузнавање имаат и може да ги применуваат полициските овластувања под услови утврдени со Законот за полиција.

[14] Ибид, член 37. Полициските овластувања се уредуваат со Законот за полиција.

[15] Ибид, член 22, став 2

[16] http://www.mvr.gov.mk/Upload/Editor_Upload/publikacii%20pdf/Organogram%20na%20MVR%20(Celosen)%20-%2014_10_2015-1.pdf

ограничувањата кои произлегуваат од отсуството на пишан закон кој би ја дефинирал улогата, организацијата и функционирањето на разузнавачката служба. Да се следи и бара отчетност од една служба во вакви околности, е тешка задача за структурите кои вршат надзор.

Законот за следење на комуникациите од 2018 година ја прави неопходната дистинкција помеѓу следењето на комуникациите како посебна истражна мерка (за целите на кривичната постапка) и следењето на комуникациите поради безбедноста и одбраната (главно, се користи за превенција и идентификација на можни закани). Второво е особено чувствително и тајно, бидејќи собраните информации не се користат како доказ во кривичната истрага, затоа спроведувањето на овие мерки не може за во таков случај судот да може да го одобри собирањето на информации.

Последново е особено чувствително и повеќе таинствено, бидејќи собраните информации не се користат како доказ во кривичната истрага, затоа спроведувањето на овие мерки не може да биде санкционирана пост-факто од страна на судот.

2.2.3 Воена служба за безбедност и разузнавање (ВСБР)

Оваа служба (ВСБР-Воена служба за безбедност и разузнавање) се наоѓа во Министерството за одбрана (МО) и Армијата на Република Македонија (АРМ) но Законот за одбрана не упатува на службата како посебна организациска единица. Сепак, Законот ги дефинира активностите за разузнавање и контраразузнавање за целите на одбраната [17], вклучувајќи:

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

ВСБР е составена од два сегмента. Еден дел е во Министерството за одбрана, Сектор-Служба за воена безбедност и разузнавање и вториот дел се секциите за безбедност и разузнавање во Армијата J-2, A-2, C-2. Правилата за тоа како ВСБР ја врши својата работа се регулирани во подзаконски акти изведени од членот 136 од Законот за одбрана. Секциите во Армијата на Република Македонија се со двојно потчинување: по командна линија под Генералштабот на АРМ и по стручна линија под раководителот на Сектор-Служба за воена безбедност и разузнавање. Секторот-Служба за воена безбедност и разузнавање има девет одделенија и тоа: Одделение за планирање и општи работи, Одделение за поддршка, Одделение за КПМПИ[18], Одделение за разузнавање 1, Одделение за разузнавање 2, Одделение за контраразузнавање, Одделение за безбедност, Одделение за физичка безбедност и Одделение за аналитика.[19] Нема јавно достапни информации за персоналот, а буџетот е инкорпориран во вкупниот буџет на Министерството за одбрана. ВСБР нема посебен буџет и за сите финансиски потреби е третиран како дел од буџетот на МО. Овластените лица од ВСБР имаат право да прибираат податоци, информации и известувања[20]. Центарот за електронско извидување (ЦЕИ)[21] на АРМ има овластување за следење на комуникациите, но само во одреден радиоспектар (ВФ-Висока фреквенција, МВФ-Многу висока фреквенција и УВФ-Ултрависока фреквенција) кои се специфични за одбранбени цели[22]. Хиерархиски Центарот за електронско извидување не е дел од ВСБР, туку армиска единица потчинета директно на Генералштабот на АРМ. ВСБР координира со ЦЕИ по стручна линија преку J-2 секцијата во Генералштабот на АРМ.

[17] Закон за одбрана, „Службен весник на Република Македонија", број 42/01, измени СВ 5/03, 58/06, 110/08, 151/11, 2015/15, Одлука на Уставниот суд број 37/2002 (СВ бр. 73/2002) и Одлука на Уставниот суд број 37/2002 и 155/2001 (СВ 78/2002)
Глава XI, членови од 133 до 141

[18] Координација, прибирање и менаџмент со побарувања за информации

[19] http://morm.gov.mk/wp-content/uploads/2017/06/Organogram-juni-2017.pdf

[20] Вработените во ВСБР (и во МО и во АРМ) се овластени службени лица со овластувања прецизирани во Законот за одбрана, членови 133, 134, 136

[21] Центар за електронско извидување (ЦЕИ)

[22] Член 4, точка 7 од Законот за следење на комуникациите, „Службен весник на Република Македонија", број 71/18

Кои видови и функции на разузнавачки служби постојат?

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

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

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

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

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

Специјализирани национални центри - се фокусираат на одредени прашања, како што е Американскиот национален центар за контратероризам (НЦТЦ).

2.2.4 Оперативно - техничка агенција (ОТА)

Законодавната реформа на системот за следење на комуникациите усвоена во април 2018 година, го предвиде основањето на Оперативно-техничката агенција (ОТА) како самостоен и независен државен орган. ОТА треба да има техничка улога, олеснувајќи ја врската меѓу овластените тела[23] и операторите, исклучително врз основа на судски налог (член 2 од Законот за ОТА). Барањата за наредба за пресретнување ќе бидат сукцесивно одобрени од страна на јавниот обвинител, од страна на судијата, а потоа предадени на ОТА која ги надгледува операторите и ги прави информациите кои се достапни на агенциите[24]. Оперативно-техничката агенција нема можност за пристап до содржината на пресретнатите комуникации.

Големиот чекор напред во воспоставувањето на Оперативно-техничката агенција е фактот што техничката можност за вклучување во следењето е отстранета од агенцијата одговорна за собирање и анализа на разузнавачките информации. УБК нема да има директен пристап до телекомуникациите во новиот систем. Овој институционален аранжман ја спречува концентрацијата на моќта во една институција, со што се олеснува отчетноста. ОТА е дизајнирана како тампон зона помеѓу органите овластени да ги користат пресретнувањата и операторите, а со тоа се извршува и функција на стручен надзор во системот за пресретнување.

Оперативно-техничката агенција , исто така, е предмет на надзор кој го врши Парламентот и другите надзорни органи. Субјектите кои вршат надзор ќе треба да поведат грижа ОТА да остане строго техничка и без надворешно влијание и притисок. Вработувањето, проверката и надзорот над службениците на ОТА ќе треба да бидат солидно реализирани за да се избегне потенцијално продолжување на минатите практики и менталитет на злоупотреба. Треба да се посвети внимание на развојот на подзаконските акти, прописите, професионалните стандарди, кодексите на однесување и обуката на персоналот. Надзорот над следењето на комуникациите треба да посвети посебно внимание на одредбите од законот чија имплементација може да генерира предизвици кон одговорноста.:

- Специјални технички средства за следење на комуникациита (ИМСИ ловци, Ви-Фи ловци итн.) ќе бидат складирани кај јавниот обвинител; употребата на оваа опрема треба да биде мониторирана од надзорот и понатаму регулативно допрецизирана (ЗСК, член 17) Законот (ЗСК, член 18) се осврнува заеднички на интрузивните методи што би требало да се регулираат посебно, поради различното ниво на интрузија и некои се со цел да ги оневозможат другите (како влез во приватни објекти за поставување на техника за аудио и видеоснимање).
- Има два битни исклучока од генералниот процес на надзор: прво, УБК, ВСБР (МО) и ЦЕИ (АРМ) можат да

[23] Во Македонија во моментов има осум тела кои се овластени да користат интрузивни методи за собирање информации, подложени на парламентарен надзор: АР, УБК, единиците за кривична истрага од полицијата, финансиската полиција, Царината, МССИ (Одбрана), АРМ / ЦЕР (Армијата), ОТА

[24] Постојат два важни исклучока од овој општ надзорен процес: прво УБК, МССИ (Одбрана) и ЦЕР (Армијата) можат директно да им се обратат на операторите за метаподатоци (член 33 од Законот за следење на комуникациите), а, исто така, може да спроведуваат сопствено пресретнување без повикување на судот или ОТА (член 34).

ги побараат метаподатоците директно од оперторот (ЗСК, член 33) и, исто така, можат да спроведат пресретнување без препорака на Судот и ОТА (член 34). Агенцијата за разузнавање не е опфатена со Законот за следење на комуникации. Ова влегува под постојните европски стандарди воспоставени од правната наука на ЕСЧП и ЕСП.

2.3. Македонскиот систем за надзор над разузнавањето

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

Кој е одговорен за барање на отчетност од страна на разузнавачкиот сектор?

1. **Внатрешна контрола -** со насочување на службениците и механизмите за внатрешна контрола и ревизија. Се потпира на трајни налози, регрутирање, обука, координација на персоналот (вклучувајќи механизми за заштита на правата на службениците и дисциплинирање на поединците).
2. **Извршна контрола -** од страна на релевантните министри и извршни функционери. Врз основа на политики, директиви, приоритети, одговорност пред Парламентот.
3. **Парламентарен надзор -** од страна на релевантните надзорни комисии. Врз основа на закони, парламентарни процедури, надзорни активности, одобрување и преглед на државниот буџет.
4. **Судска ревизија -** од независното судство. Вклучува овластување за посебни одобрувања на интрузивни мерки и судење за наводни прекршувања на законот.
5. **Надворешен надзор -** од страна на медиумите и граѓанското општество. Врз основа на истражувачко новинарство, независно истражување, јавна дебата за алтернативи на политики и приоритети.

2.3.1 Внатрешна контрола

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

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

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

- **Законот за внатрешни работи** предвидува посебна организациска единица одговорна за оценување на законитоста на работата на вработените во Министерството за внатрешни работи. Одделот за внатрешна контрола, кривични истраги и професионални стандарди по службена должност постапува по информации добиени од претставки на граѓаните, интерни документи и информации од вработените во Министерството за внатрешни работи. Може да постапи по наредба од министерот за внатрешни работи. Секторот, главно, се занимава со погрешно постапување од страна на полицијата. Нема јавна евиденција за нивната инволвираност во УБК. За жал, ниту еден од подзаконските акти што конкретно се однесуваат на УБК не е јавно достапен.
- **Министерството за одбрана** спроведува внатрешна контрола преку инспекторите кои проверуваат дали работата на вработените е во согласност со релевантните закони.
- **Законот за Агенцијата за разузнавање** нема одредби кои ја регулираат внатрешната контрола.

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

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

Која е разликата помеѓу *контролата* и *надзорот*?

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

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

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

2.3.2 Контрола од извршната власт

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

Владините структури се опремени за насочување и координирање на разузнавачките служби во реално време. На одговорните министри им треба доволен степен на контрола врз разузнавачките служби и право да бараат информации од нив. Сепак, ефективната извршна контрола не подразбира директна раководна одговорност за разузнавачките операции. Постои потреба за воспоставување на вистинска рамнотежа во односите помеѓу извршната и разузнавачката заедница:

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

Кои тела се одговорни за извршната контрола врз разузнавачките служби?

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

Во Република Македонија, како и во сите други земји, извршната власт, вклучувајќи го и претседателот на Републиката и Владата се главните корисници на разузнавачката работа. Службите собираат и анализираат информации за заканите откриени против државата и нејзиното население. Тие ги доставуваат овие информации до Владата, овозможувајќи ѝ да развие и спроведе безбедносна политика. Демократскиот надзор е попречен од недостатокот на јавни информации за тоа како всушност извршната контрола е имплементирана. Сепак, има малку информации од јавен карактер што овозможуваат релевантна процена за тоа како извршната контрола се спроведува во реалноста.

- Управата за контраразузнавање (УБК) и воената разузнавачка служба (се наоѓаат во нивните соодветни министерства и се одговорни пред министерот за внатрешни работи и министерот за одбрана соодветно.
- Владата го именува и разрешува директорот на УБК, на предлог на министерот за внатрешни работи.
- Агенцијата за разузнавање директно известува до претседателот на Република Македонија, кој има право да го назначи и разреши директорот на Агенцијата за разузнавање. Владата има голема надлежност во однос на АР бидејќи ги пропишува методите и средствата за работа на Агенцијата, а истовремено бара отчет од директорот на Агенцијата, меѓутоа законот не прецизира на кој начин.[25] Директорот, од друга страна, има целосна автономија за тоа кои мерки треба да се користат - не постои законска одредба за претходна проверка од министерот. Специфичните методи кои се користат во една операција се класифицирани, но нема причина зошто Законот не би навел во општи услови кои се методите кои се „пропишани".

[25] Закон за АР, член 4

Конкретни предизвици за надзор и контрола врз разузнавањето во транзициски контекст:

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

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

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

Кои се типичните предизвици за демократски надзор врз разузнавањето?

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

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

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

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

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

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

2.3.3 Надзор кој се спроведува од страна на Парламентот

Надзорот над разузнавањето е една од најновите [26] и најтешките области на парламентарната работа. Во повеќето демократии денес е прифатено дека сите државни активности треба да бидат отворени за надзор и истрага од страна на Парламентот. Разузнавачките служби не се исклучок од ова правило, иако често се применуваат ограничувања и рестрикции во информациите кои им се даваат на субјектите кои вршат надзор.

Кој е опфатот на надзорот над разузнавачките служби?

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

Специјализирани постојани комисии за надзор над разузнавањето се поставени во повеќето европски земји но има широк спектар на специфични аранжмани.. Во суштина, постојат три пристапи во поставувањето на

[26] Националната безбедност, општо земено, а особено разузнавањето се сметаа за ексклузивна областа на надлежност на извршната власт, додека законодавната и судската власт го одложуваа мешањето. Дури во 90-тите години, по крајот на студената војна, парламентарниот надзор над разузнавањето стана норма и предуслов за демократија.

разузнавачкиот надзор, кои се развиваат кон зголемена специјализација и организациска комплексност.

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

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

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

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

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

2) Специјализирана комисија за надзор над разузнавањето ги надгледува главните две служби - Управата за безбедност и контраразузнавање од Министерството за внатрешни работи и независната Агенција за разузнавање. Третата парламентарна комисија има многу прецизен и специјализиран надзорен мандат, и го следи спроведувањето на интрузивните методи за собирање информации.

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

Законските овластувања[27] на телата за надзор е првиот предуслов за ефективен надзор над разузнавањето. Законските овластувања на трите македонски парламентарни комисии се потпира (1) на општите законски одредби кои го регулираат парламентарниот надзор, и (2) на посебните одредби кои го регулираат надзорот над разузнавањето.

(1) Правната основа за парламентарниот надзор е изнесена во **Уставот** на Република Македонија, во кој се наведува: *„Собранието врши политичка контрола и надзор над Владата и над другите носители на јавни функции што се одговорни пред Собранието“.*[28] **Законот за Парламент** има посебно поглавје наречено „Парламентарен надзор“, кој ги регулира надзорните расправи како главен инструмент за надзор.

Деловникот за работа на Парламентот е најстариот детален правен документ кој ги регулира правата и обврските на пратениците, вклучувајќи го и правото на информирање, употребата на парламентарните прашања и

[27] Анекс 1 дава преглед на релевантните извадоци од законот кои на парламентарните комисии им даваат законски овластувања за надзор над разузнавањето

[28] Устав на Република Македонија, член 68

интерпелацијата како алатки за надзор, работата со доверливи информации и постапката за избор на работни тела. Сепак, овие општи одредби не се однесуваат директно на комисиите за надзор над разузнавањето. Сепак, некои од нив се важни алатки кои пратениците можат да ги користат проактивно. На пример, во случаите кога јавните службеници не се појавуваат откако ќе бидат поканети на седници на Комисијата или кога комисиите, од одредени причини, не се состануваат, одделни пратеници можат да вршат надзор со поставување на парламентарни прашања на пленарната седница. Бидејќи пратениците од надзорните комисии имаат безбедносен сертификат, можат да побараат писмен одговор во случај кога одговорот содржи класифицирани информации.

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

- Членот 11 од Законот за Агенцијата за разузнавање предвидува дека „директорот е одговорен да овозможи увид и да ги обезбеди сите информации и податоци во делокругот на работата на Комисијата".
- Членот 42 став 1 од Законот за внатрешни работи предвидува дека „на барање на парламентарната комисија, Дирекцијата ќе овозможи увид и на Комисијата ќе ѝ ги достави потребните извештаи, информации и податоци релевантни за нејзината работа"
- Двете служби се обврзани до Комисијата да доставуваат годишен извештај за својата работа. УБК, исто така, доставува годишна програма за работа[29].

Мандатот на парламентарните комисии, односно нивниот „опфат на работа" е дефиниран со парламентарните одлуки на почетокот на секое ново законодавство. Според овој извор на законски овластувања [30], **Комисијата за надзор над разузнавањето** (за УБК и Агенцијата за разузнавање) има силен надзорен мандат, кој го опфаќа почитувањето на Законот при остварувањето на овластувањата на службите, почитувањето на човековите права, па дури и методите и средствата кои ги користат службите, како и финансиските, кадровските и техничките капацитети. Службите имаат обврска да обезбедат информации потребни за остварување на надзорниот мандат на комисијата.

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

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

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

- Додека законитоста се однесува на спроведувањето на пресретнување на комуникацијата за целите на кривичните истраги (правосудна полиција, член 7), и, исто така, за безбедносните и одбранбени цели (од страна на УБК и МО, член 18), се чини дека ефикасноста се однесува само на пресретнувањата за целите на кривичните истраги, а надзорната цел треба да се оствари преку анализа на извештајот на јавниот обвинител (член 40 (3)).

- За да се разгледа ефикасноста на прислушувањата кои се спроведуваат за целите на националната безбедност и одбрана, Комисијата ќе има потреба од поразлични и посложени извори на информации. Според словото на законот, надзорот се чини дека, првенствено, се занимава со обезбедување на правилно спроведување на истражните мерки и процеси, па според тоа, не ја исклучува можноста за ангажирање на надзорот во оперативните активности и нивната ефикасност.

[29] Закон за Агенцијата за разузнавање, член 10; Закон за внатрешни работи, член 61

[30] Парламентарна одлука бр. 08-1396/1 од 31 мај 2017

Пристап до експертиза. Законот предвидува (член 39) дека најдоцна во рок од 50 дена по нејзиното назначување Комисијата ќе ангажира двајца експерти за постојана техничка поддршка. Во рок од 6 месеци, Комисијата мора да создаде список на национални и меѓународни експерти за да обезбеди поддршка на база на случај до случај. Законот ја наведува обврската на другите државни агенции да обезбедат експертска поддршка на барање на Комисијата. Ова се исклучителни мерки со цел да се зголеми експертизата на Комисијата и да се зголеми способноста да се вклучат во ефективен надзор. Недоволната експертиза во разузнавачките работи е еден од најголемите проблеми во надзорот, во секоја земја. Законот ѝ нуди на Комисијата неколку различни начини за решавање на овој проблем и, со поставување на тесни рокови за вработување на експертиза, ја присилува Комисијата да преземе дејства и да го реши ова прашање.

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

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

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

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

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

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

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

Каков вид на законски овластувања имаат парламентарните комисии за надзор врз разузнавањето во Европската Унија?

Основни овластувања (20 од 24 испитани парламенти)

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

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

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

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

2.3.4 Други независни тела

Граѓански совет за надзор

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

Работата на Граѓанскиот совет за надзор е тесно поврзана со Парламентот, а особено со парламентарната Комисија за надзор над следењето на комуникациите. Советот се состои од претседател и шест члена (тројца експерти и тројца претставници на невладини организации) кои ќе ги назначува Парламентот по објавување на јавен конкурс. Советот, исто така, ќе го известува Парламентот. Дополнително, работните простории на Советот ги обезбедува Парламентот, со што се овозможува поблиска соработка и комуникација помеѓу парламентарните комисии и Советот.

Друга новина е можноста граѓаните да поднесуваат претставки во случаи на сомневање за нелегално прислушување. Советот и Парламентот ќе ја споделуваат одговорноста за справување со овие претставки. Имено, Советот би ја примил поплаката и би одржувал комуникација со засегнатите граѓани, додека парламентарната комисија би била одговорната за проверка и утврдување на постоење на прекршок. Затоа, важно е Парламентот да изготви јасни правила и процедури со кои ќе се регулира соработката и комуникацијата помеѓу двете тела.

Советот, исто така, има овластување да врши надзор во ОТА и над овластените тела по претставка од граѓанин или по сопствена иницијатива. Меѓутоа, Законот не е доволно јасен за тоа како Советот ќе ја врши својата „надзорна надлежност", или до кои информации ќе има пристап. Ова е особено важно со оглед на тоа што членовите на Советот, најверојатно, нема да бидат искусни во разузнавачките активности или во државната служба. Без оглед дали дејствува *proprio motu* или по претставка, се чини дека во согласност со членот 51 (5) е ограничен во пристап до анонимизирани податоци во сопственост на ОТА или органите овластени за следење, а потоа само „по објавувањето". Затоа истражната улога на Советот се чини дека се потпира на истражните овластувања на соодветната парламентарна комисија (види член 51 (2)). Советот само треба да утврди дали настанала повреда/прекршок или не (член 51 (4)). Ако открие злоупотреби го известува јавниот обвинител (член 51/6) и јавноста (член 51/7).

Постои ризик од удвојување на работата на Советот и на Комисијата, но, исто така, и од поделеност во ставовите и наодите за работата на службите. Ефективноста на надзорот што го вршат овие тела многу ќе зависи од последователниот развој на процедурите, практиките и стручноста за да соработуваат и минимизираат ризикот од политизација на надзорот.

Дирекција за заштита на личните податоци

Агенциите за заштита на личните податоци играат фундаментална улога во обезбедување на правото на заштита на личните податоци. Македонската дирекција за заштита на лични податоци е едно од најважните независни надзорни тела кога станува збор за надзор над разузнавањето, имајќи предвид дека разузнавачките служби собираат и обработуваат големи количества на чувствителни приватни податоци.

Дирекцијата е независна институција со која раководи директор, кој го именува и разрешува Парламентот по претходно објавен јавен оглас, за период од 5 години со право на реизбор[31]. Директорот доставува годишен извештај до Парламентот, но, исто така, и дополнителен извештај по потреба и на барање на Парламентот. Еден од најважните инструменти за обезбедување на заштитата на личните податоци се инспекциите. Редовните инспекции се вршат според годишната програма, меѓутоа, може да се спроведе и вонредна инспекција по предлог/иницијатива на државен орган, правно или физичко лице или ако инспекторот смета дека имало повреда на Законот за заштита на личните податоци[32].

[31] Закон за заштита на лични податоци, консолидирана верзија (СВ. 7/2005, измени СВ. 103/2008, 124/2008, 124/2010, 135/2011, 43/2014, 153/2015 и 99/2016). Член 37

[32] Ибид, член 44-6Ibid.

Законот за следење на комуникациите од 2018 година (член 54) ја споменува Дирекцијата за заштита на личните податоци како надлежно тело за надзор на законитоста на активностите кои се преземаат при обработка на личните податоци и мерките кои се преземаат за нивна заштита. Дирекцијата презеде опипливи, јавни дејства за надминување на злоупотребата со прислушувањата, спроведувајќи неколку инспекции во текот на 2016/2017 година.

Кои се меѓународните добри практики за собирање и управување со разузнавачките податоци и користење на личните податоци?

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

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

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

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

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

Народен правобранител

Мандатите на институциите на омбудсманот значително варираат во цела Европа и повеќето не играат значајна улога во надзорот над разузнавањето. Дури и кога законите им дозволуваат да ги истражуваат претставките од граѓаните за безбедносните и разузнавачките служби, тие ретко во практика го прават тоа . Бидејќи можат да даваат само препораки, нивното влијание врз однесувањето на службите или во ситуации на повреда на човековите права во одредена ситуација е ограничено.

Улогата на македонскиот Народен правобранител во надзорот над разузнавањето би можела да биде значајна, со оглед на тоа што мандат му дава националното законодавство. Правната основа за работата на омбудс-институцијата произлегува од членот 77 од Уставот на Република Македонија, којшто го овластува „да ги штити уставните и законските права на граѓаните кога ги прекршуваат органите на државната управа и од други органи и организации што имаат јавни овластувања". Секој граѓанин има право да поднесе жалба до Народниот правобранител - кој го избира Парламентот за период од осум години и кој може да се повтори само уште еднаш. Законот за Народен правобранител, усвоен во 2003 година, му дава јасен мандат и силни истражни овластувања. Народниот правобранител може да иницира истраги по негова сопствена иницијатива (член 13) врз основа на разбирлива причина или по процена на можност дека може да се случат злоупотреби. Тој има овластување да ги принуди јавните институции да обезбедат информации и детални објаснувања во врска со какви било навремени жалби; исто така, има право да влезе во просториите на институциите за пристап до нивната документација (член 24). Сите државни службеници (вклучувајќи ги и раководителите на разузнавачките служби) мора да го испочитуваат неговото барање, без разлика дали бараните информации се класифицирани (член 27). Откако народниот правобранител ќе утврди дека имало повреда, тој има право: да предложи начини за отстранување на утврдената пречка, да поведе дисциплинска постапка или да побара јавниот обвинител да поведе кривична истрага (член32).

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

Сепак, и покрај ова силно законско овластување за надзор, институцијата на Народниот правобранител нема евиденција за активно бранење на човековите права во релацијата граѓаните наспроти безбедносниот и разузнавачкиот сектор. Народниот правобранител секоја година го известува Парламентот за својата работа, поднесува јавно достапен извештај и го презентира на пленарната седница на Парламентот на кој присуствуваат и претставници на Владата. Ова може да биде можност за Парламентот да се вклучи во подетални дијалози со народниот правобранител, во обид да размени научени лекции и да развие комплементарност во дејствата.

Државен завод за ревизија

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

Односите меѓу Парламентот и Државниот завод за ревизија се регулирани со Законот за државна ревизија. Директорот и заменик-директорот на ДЗР се избираат од Парламентот за период од 9 години. Годишната програма на ДЗР се доставува до Парламентот исклучително за давање на информации.[33] Државниот завод за ревизија, исто така, доставува поединечни извештаи за извршени ревизии и годишен извештај за својата работа, но само годишниот извештај е предмет на расправа во Парламентот. Индивидуалните извештаи за извршената ревизија на разузнавачките служби сé уште не се дискутирани со релевантните комисии[34].

Во извршувањето на својот мандат, Државниот завод за ревизија има пристап до класифицирани информации. Бидејќи пристапот до документите на разузнавачките служби е ограничен за други надзорни институции, ДЗР би можел да игра клучна улога во разузнавачката отчетност. Затоа, важно е ДЗР да посветува внимание на финансиските извештаи на разузнавачките служби и да спроведува редовни ревизии за нивните трошоци. Зајакнатата комуникација помеѓу надзорните комисии и ДЗР, исто така, ќе придонесе за зголемување на финансиската отчетност преку подобра размена на информации помеѓу Државниот завод за ревизија и надзорните комисии, и дури и планирање на заеднички активности.

2.3.5 Јавен обвинител/Судство

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

- *Одлучува* по обвиненија за злоупотреба, криминална активност или пристап до информации во врска со прашања поврзани со разузнавањето. Така што тајноста не смее да води кон неказнивост, посебните судски одредби обезбедуваат примена на законот дури и при заштита на класифицираните информации;
- *Обезбедува пристап до правен лек*, во случаи кога поединци се жалат на прекршување на нивните права од страна на безбедносните и разузнавачките служби и поднесува жалба при апсење, испрашување, притвор или мешање во нивната приватност;
- *Врши судска ревизија*, со која се обезбедува компатибилност на сите закони и политики поврзани со разузнавањето создадени од законодавецот или извршната власт, со уставот;
- *Во многу земји им помага* на парламентарниот или независниот надзор, а членовите на судството (или пензионираните членови на судството) придонесуваат со нивната експертиза во парламентарните истраги или комисии за надзор или во спроведувањето на специјалните истраги.

[33] Закон за државна ревизија, „Службен весник на Република Македонија", член 23

[34] ДРЗ нарави ревизина на Агенцијата за разузнавање во 2007

Судската заштита, како општ принцип при примената на интрузивните мерки, во минатото била малку занемарена (не само во Македонија, туку и во повеќето земји), па кога се барало и добивало судско одобрение за следење, во практиката тоа било само формалност. Судијата немал, или не се сметал за одговорен да провери дали следењето било оправдано во материјална основа. Наместо тоа, судијата само ги проверувал формалностите (на пример, дали кривичното дело за кое се бара следење е дело за кое е дозволено следење). Денес, ваквиот ограничен пристап до судско одобрување е спротивен на европските стандарди а ситуацијата значително се менува и во Република Македонија.

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

Законот обезбедува две нивоа на контрола во спроведувањето на пресретнувањето на комуникациите за целите на кривичните истраги и за целите на националната безбедност и одбрана[35], со јавниот обвинител и судијата кој ја издава наредбата за следење на комуникациите[36] и овластување за следење на комуникациите. Нивната контрола се однесува на законитоста на спроведувањето на мерките и субјектите на контрола со овластените тела, операторите и ОТА. Покрај одобрувањето на мерките, законодавецот обезбедил и силни овластувања за судството: ненајавена контрола на локации, опрема и документација, директен пристап до електронскиот регистарски систем, контрола на употребата на специјални технички уреди и опрема итн.[37]

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

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

Која е разликата помеѓу парламентарен надзор и судски надзор?

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

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

[36] Судијата на претходна постапка еодговорен за издавањ наредби во случаите на спроведување на законот (членови 7-9) и судијата на Врховниот суд на Република Македонија во случаите на национална безбедност (членови 20-21). Закон за следење на комуникациите

[37] Ибид членови 59 и 60

3. СПОСОБНОСТ НА КОМИСИЈАТА ЗА ВРШЕЊЕ НАДЗОР: ВОСПОСТАВУВАЊЕ НА УСЛОВИ ЗА ЕФЕКТИВЕН НАДЗОР

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

Парламентарниот надзор е функција на Парламентот како целина, меѓутоа е поефикасен и повидливо развиен на ниво на комисија. Добро институционализирана структура на постојани комисии[38], која е паралелна со структурата на Владата, е од суштинско значење за ефикасноста на Парламентот. Силните комисии развиваат независен етос, капацитет за независна, непристрасна мисла и акција. Тие се главната алатка за парламентарно влијание во процесот на креирање политики и за надгледување на извршната власт.

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

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

Кои се нивоата на дејства во парламентарниот надзор?

Пленарна сесија	Одобрување на политиката/стратегијата за безбедност и владината политика Спроведување на закони Одобрување на користењето на јавни фондови (Закон за државниот буџет) Предлози и глас за доверба Согласност за врвни назначувања (министри, разузнавачки директори)
Комисии	Законодавни извештаи, надзорни извештаи Препораки Расправи и анкетни комисии Посети и инспекции на терен Истражување по жалби од граѓаните
Пратеници	Законодавни иницијативи и измени Политички декларации Прашања и интерпелации (на пленарна, усни или писмени) Барања за информации (слободни или класифицирани)

[38] Постојат *ad hoc* комисии назначени со посебен и тесен мандат, како што се за одреден предлог-закон или прашање под истрага, кои се распуштаат по завршувањето на нивниот мандат.

3.1. Пристап до информации

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

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

Комисијата за надзор над разузнавањето и безбедноста има пристап до класифицираните информации. Околностите и условите на овој пристап мора да бидат јасно дефинирани со закон и деловник. Постојат два главни начина на кои може да им се овозможи ваков пристап на пратениците: (1) без безбедносен сертификат (како исклучок од законските правила за пристап до државни тајни), или (2) по добивањето на безбедносниот сертификат.

(1) Во поголемиот дел од европските земји се претпоставува дека со изборот и добивањето на парламентарниот мандат на пратениците им се овозможува пристап до класифицирани информации, без безбедносна проверка[39]. Се смета дека процесот на безбедносна проверка на пратениците би значел прекршување на одделувањето на гранките на власт, дека ќе го ограничи членството во комисиите за надзор и потенцијално ќе доведе до послушност кон извршната власт. Полагање на завет за тајност е нужен и доволен, на почетокот на законодавниот мандат, по изборот во Комисијата за надзор врз одбраната, безбедноста или разузнавањето. Овој релативно автоматски пристап до класифицирани информации не значи дека пратениците се ослободени од законски санкции за неовластено обелоденување на тајни информации.

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

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

- Постои потенцијален конфликт на интереси ако „надгледуваниот" е, исто така, „чуварот на влезот" на пристапот до информации за надгледувачите. За да се ублажи овој ризик, агенцијата која врши безбедносна проверка треба да даде само мислење, но тие не треба да бидат оние кои одлучуваат за издавање на безбедносниот сертификат. Конечната одлука треба да ја донесе Парламентот и законот мора да обезбеди механизми за оспорување и обжалување, во случаи кога безбедносниот сертификат се одбива.
- Креирање две класи на пратеници во надзорните комисии: оние со, и оние без безбедносен сертификат (затоа што не ја поминале проверката, или поради тоа што одбиле да аплицираат). Ова може да го загрози функционирањето на комисијата и кредибилитетот на Парламентот како тело за надзор. За да се ублажи овој ризик, проверката може да се изврши пред формално да се формира комисијата, за да ѝм се даде сертификат на сите потенцијални членови. Само пратениците кои ќе добијат дозвола треба да бидат назначени за членови во комисијата.
- Доделувањето на безбедносен сертификат на лице не значи необелоденување на класифицирани информации. Политичарите не нужно имаат култура на тајност или јасно разбирање на правните

[39] Види го примерот со Холандија: http://www.ennir.be/netherlands/intelligence-review-netherlands

последици и оперативните импликации од неовластеното обелоденување. Сепак, конзистентен дијалог помеѓу Парламентот и службите ја гради потребната свест и одговорност. Во повеќето држави, пратениците вообичаено не се заштитени со имунитет од гонење во случај на неовластено обелоденување на информации.

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

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

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

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

Како е регулиран пристапот до информации за Комисијата во некои земји?

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

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

1. Информации кои се однесуваат на **тековните операции**. Секое откривање на оперативно чувствителни информации може да ја загрози работата и да ги загрози службениците кои ја спроведуваат. Сепак, пратениците треба да се свесни дека некои операции може да траат со години, и се непропустливи за надзорот; или можеби е тешко да се утврди кога е завршена операцијата. Оцената е на агенцијата и ова право на дискреција може да се искористи за да се скрие одредено прашање од погледот на Комисијата. Покрај ова, понекогаш постои и сива област помеѓу политиките и операциите (на пример, шеми на таргетирање и насочување на приоритетите).

2. Информации во врска со **изворите и методите** кои се користат. Идентитетите и улогите на човечките извори се меѓу најчувствителните аспекти на разузнавачката работа. Откривање на идентитетот на изворот може да ја загрози личната безбедност, додека, пак, ширењето на информации за методите може истите да ги направи неефективни, да ѝм се даде предност на противниците и да се загрозат човечките извори. Меѓутоа, понекогаш, кога Комисијата има мандат да истражува суспендиран сериозен криминал (како што се корупцијата или кршењето на човековите права), неопходен е пристап до ваков вид на информации.

3. Информации од **странски субјекти**. Ова е резултат на меѓународната разузнавачка соработка (размена на информации и заеднички операции). Ограничувањата се засновани на „правилото на трети лица“[40]: пред да се пренесат информациите на трета страна, агенцијата мора да побара дозвола од субјектот на потекло. Има многу малку податоци за тоа колку често се прават вакви барања и дали се успешни. Споделувањето на информации помеѓу разузнавачките агенции експоненцијално се зголеми во изминатата деценија, а меѓународната соработка стана една од главните извори на разузнавачките информации. Без информации за меѓународната соработка во разузнавањето, комисиите имаат нецелосен увид во активностите кои ја вклучуваат и службата од нивната сопствена држава. Добивањето повеќе информации за меѓународната соработка (или дури и изземањето од правилото на трети лица е настојување на многу надзорни тела во Европа.

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

Каков вид на информации се исклучок при пристапот во различни национални закони?

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

[40] Понекогаш нарекувана и како „контролот на оригиналот„ (ОРКОН)

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

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

Како може пристапот до информации да се подобри?

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

3.2. Експертиза на Комисијата

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

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

1. **Експертиза за демократски надзор** - доброто разбирање на важноста на надзорот и функцијата на Парламентот во демократијата, познавањето на алатките за надзор, запознавањето со процедурите на Парламентот и комисиите. Работата на Парламентот, законодавните процедури, функцијата на комисиите и

нивната улога во системот на инструменти на заемна контрола кои ја овозможуваат демократската отчетност се уникатни, и тешко сфатливи за аутсајдерите. Пред да дознаат за особеностите на разузнавачкиот свет, членовите на комисиите (особено новите пратеници) треба да ги разберат и интернализираат принципите и модалитетите на надзор, да изградат став, политичка волја и храброст неопходни за реализација на влијателен надзор.

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

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

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

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

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

Достапна експертиза за надзорните тела во Обединетото Кралство

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

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

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

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

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

Составот на Комисијата подготвува и организира состаноци на Комисијата, одржува контакти со владини агенции, собира информации и помага да се протолкуваат информациите од Владата. Членовите покриваат широк спектар на активности, од секретарска работа до правна помош, изработка на закони, планирање и организирање на надзорни активности, водење евиденција, пишување научни трудови или говори. Од особена важност е да постои континуиран стручен кадар за да може комисиите да ги исполнат своите одговорности. Тие обезбедуваат континуитет на стручност и институционална меморија на комисиите.

Одредбите од новиот Закон за следење на комуникациите (член 39) покажуваат силно препознавање на потребата за зајакнување на стручноста во надзорот при сложените технички прашања, како што е пресретнувањето[41]. Имплементацијата на овие законски одредби подобро ќе ја оспособи одговорната комисија да се вклучи во информиран дијалог и да реализира поефикасни расправи и анкетни активности на надгледуваните институции. Две практични прашања ќе треба да се разрешат со спроведување на Законот:

[41] Членот 58 од Законот, исто така, се повикува на ангажирање на експерти за поддршка на релевантните судски тела кои го контролираат спроведувањето на пресретнувањето.

- Како ќе се решат буџетските импликации кои произлегуваат од примената на Законот? Како Парламентот ќе го финансира вработувањето на дополнителната експертиза (два постојани службеника за поддршка, низа експерти кои ќе се ангажираат од случај до случај, персонал назначен од други државни институции) предвидена со Законот?

- Како другите две комисии (одбрана и безбедност, разузнавачки надзор) и Граѓанскиот совет за надзор ќе развијат експертиза на која ќе може да се потпрат? Законот не упатува на административна и експертска поддршка што би била потребна за функционирањето на Советот. Дали тие ќе можат да се повикаат на конкретна техничка експертиза со која располага Комисијата за надзор над следењето, ако има потреба од тоа?

Извори на зајакната способност на комисиите за надзор

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

3.3. Процедури на комисиите

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

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

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

- Мандатот на Комисијата - треба да ги опише прашањата и/или институциите во делокругот на Комисијата. Деловникот на Комисијата треба да се ажурира (и гласа) често, при секоја институционална промена или деноминација во делокругот на Комисијата. Бидејќи Комисијата ја развива својата експертиза и разбирање на разузнавачките мрежи и активности, можеби ќе сака да го прошири или редефинира мандатот и начините на интеракција со надгледуваните институции.

- Правата и одговорностите на претседавачот, замениците и персоналот.
- Постапката за свикување и водење на состанок на Комисијата влучувајќи ја и големината на кворумот (важна за избегнување на блокадите од претседавачот ако тој е единствениот надреден).
- Правилата за разгледување и гласање - мора да поведат грижа дека малцинските групи можат да ги изразат своите ставови и да учествуваат во процесите на донесување одлуки.
- Можност за замена на член од други колеги во случај на неизбежно отсуство.

Како парламентарните комисии за надзор ја организираат својата работа?

- Усвојуваат Деловник за работа на Комисијата.
- Појаснуваат мандат и приоритети: законодавство или надзор; политики, буџети или операции?
- Одлучуваат за профилот на административниот и стручниот кадар кој им е потребен; го убедуваат Парламентот (Совет за буџет, член 27 од Законот за Собрание) да додели доволно средства на Комисијата за да се овозможи вработување на потребните експерти (и за постојана и за привремена поддршка или поддршка поврзана со прашања).
- Воспоставуваат поткомисии и/или назначуваат известувачи посветени на надзорот на една конкретна институција или прашање (како што се спроведувањето на препораките на Комисијата, посебен закон или реформа). Имаат одговорност да ги следат соодветните прашања и редовно да ја информираат Комисијата за напредокот, да планираат и да организираат конкретни активности за надзор во таа област, да обезбедат редовна комуникација со надгледуваната служба за тие прашања и да ги идентификуваат потребите на Комисијата за надворешна експертиза по тоа прашање.
- Идентификуваат независни извори за информации и експертиза, надвор од разузнавачките служби и извршните тела: академијата, националните и меѓународните тинк-тенкови, организациите на граѓанското општество итн.
- Размислуваат кои алатки за надзор да ги користат за да се здобијат со добро разбирање на разузнавачките структури и процеси - да бараат информативни средби, да ги следат извештаите од агенциите, да организираат теренски посети и инспекции, да повикуваат разузнавачки персонал на расправите, да решаваат прашања и интерпелации на пленарната седница итн. План за користење на специфични алатки за надзор во согласност со конкретните надзорни цели и приоритети.
- Одлучуваат за годишниот план за активности за да го олеснат планирањето, ангажирањето на експертите и комуникацијата со разузнавачките служби (види Анекс 3)
- Воспоставуваат добри врски со медиумите - идентификуваат новинари со интерес и знаење за безбедносните прашања кои се подготвени да известуваат за активностите на Комисијата со професионалност и објективност.

3.4. Заеднички состаноци и надзорни активности

Македонскиот Парламент воспостави комплексен и специјализиран институционален механизам за надзор над разузнавањето, составен од три парламентарни комисии и едно граѓанско надзорно тело (види Дел 2.3.3.). Составот, задачите, обемот на работа, транспарентноста и целите на овие тела варираат. Постојат преклопувања меѓу нивните мандати, но, исто така, може да има и аспекти на разузнавачка работа кои се превидуваат, овозможувајќи им на службите ако сакаат да избегнат темелен надзор. Комуникацијата, експертската соработка и заедничкото дејствување помеѓу комисиите се неопходни од неколку причини.

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

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

- Неформално и *ad hoc*, по разговорите помеѓу претседателите на комисиите и членовите, со цел заеднички да дебатираат и анализираат општи политики, стратегија на законодавство (како што е Стратегијата за национална безбедност, Законот за следење на комуникациите, статусот на военото персонал, статусот на разузнавачите итн.) или да истражуваат прашања од заеднички интерес и да организираат заеднички расправи на јавни функционери или заеднички студиски посети и инспекции на терен.
- Формално, може да се предвиди во Деловникот за работа на секоја комисија. Деловникот за работа на секоја комисија треба да ги опише ситуациите и процедурите за заеднички состаноци, така што тековниот деловник соодветно ќе се измени, по консултации меѓу комисиите, со цел да се создадат слични и конвергентни одредби. Со тек на време, откако заедничките состаноци на комисиите станат воспоставена практика, може да се изготви деловник за заедничките состаноци на комисиите.
- Трите комисии задолжени за надзорот над безбедноста и разузнавањето, исто така, треба да ја развијат практиката на средби со други комисии, на база на случај до случај, за да дискутираат за политиките, законодавството или заедничкото надзорно дејствување.
- Соработката и размената на информации и експертиза со Граѓанскиот совет за надзор (види Дел 2.3.4.) ќе треба внимателно да се разгледа, особено од страна на Комисијата за надзор над прислушувањето.

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

4. КОМИСИЈАТА ВО АКЦИЈА: АЛАТКИ ЗА НАДЗОР

Алатките за надзор достапни на парламентарните комисии се разновидни, но основата им лежи во законското **овластување на Парламентот да добива информации** од извршната власт и, според тоа, да бара документи и извештаи или да повикува извршни функционери на состаноци на комисиите и од нив да бара да ги откријат, објаснат и оправдаат нивните дејства.

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

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

- ***Проактивна***: Кога комисиите реализираат активности наречени „**полициска патрола**", кои се редовни и планирани (со тек на време и заедно со надгледуваната агенција). Состаноците се редовни и се дискутира за законодавството или неодамнешните развојни политики, извештаите за редовните активности се доставуваат до Комисијата, теренските посети се вршат на седиштето или регионалните простории и канцеларии итн. Често се заснова на годишниот план за работа на Комисијата, кој е дистрибуиран до безбедносните институции и заинтересираните партнери. Годишниот план за работа гради доверба и нуди транспарентност во односот со извршната власт и јавноста. Исто така, обезбедува стабилност и им дава можност на членовите на Комисијата да ги планираат своите активности за годината што следи.
- ***Реактивни***: Кога комисиите дејствуваат само по сигнал на „**пожарна тревога**", и организираат расправи или анкетни активности за да ги испитаат делата наведени во парламентарните дебати, медиумите или примените приговори. Комисиите имаат овластување да повикуваат министри, воени или државни службеници, директори на агенција или независни експерти, со цел да одговорат на прашањата на Комисијата или дури да сведочат под заклетва:

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

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

4.1. Извештаи

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

Според начелата на владеење на правото и поделба на власта, во една демократска држава сите владини институции се должни да известуваат до Парламентот и до општата јавност. Ова е предуслов за демократска отчетност. Извештаите им овозможуваат на парламентарните и на другите надзорни тела да анализираат дали се почитува владината политика и правната рамка, и дали се вреднуваат вложените средства на даночните обврзници. Разузнавачките служби не се исклучени од оваа практика.[42]

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

Редовните извештаи[43] за активностите на разузнавачките служби се најчестиот тип на известување. Постојат многу примери на разузнавачки служби кои редовно, најчесто годишно, објавуваат извештаи за активностите кои даваат сеопфатни и корисни информации за надзорот, притоа, без да се загрози националната безбедност (Австралија[44], Канада[45], Хрватска[46], Чешка[47], Холандија[48], Романија[49]). Понекогаш, содржината која е јавно достапна, не мора да ги содржи сите информации што првично биле доставени до Парламентот, некои информации се отстрануваат од верзијата која се пласира во јавност[50].

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

- Должината може да варира од неколку концизни страници (Холандскиот годишен извештај за АИВД 2016 год..: 12 страници) до многу детален темелен извештај (Австралискиот годишен извештај АСИО 2016-17 год.: 146 страници или Белгискиот годишен извештај за 2016 год.: 227 страници).
- Содржината[51] може да опфати, без откривање на чувствителни детали: годишни цели и приоритети на службата; процена на службата за главните закани за безбедност; одредени големи реформи во разузнавачките политики, системи и операции; исполнување на функциите на известување и отчетност на службата; како и одговорот на службата за барањата за информации според законодавството за слобода на информации.

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

---

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

43 Виш службеник за разузнавачки надзор при Министерството за одбрана на Соединетите Американски Држави известува како назначено лице за контакт во Секторот за одбрана до надзорното тело на квартална основа

44 Годишен извештај на АСИО 2016-17 год.: https://www.asio.gov.au/sites/default/files/Annual%20Report%202016-17.pdf

45 ЦСИС јавен извештај: https://www.csis.gc.ca/pblctns/index-en.php?cat=01

46 Агенција за безбедност и разузнавање 2017 год.: https://www.soa.hr/UserFiles/File/pdf/SOA-Public-Report-2017.pdf

47 Безбедносно информативна служба 2015 год.: https://www.bis.cz/vyrocni-zpravaEN890a.html?ArticleID=1104

48 Годишен извештај на АИВД 2016 год.: https://english.aivd.nl/publications/annual-report/2017/04/04/annual-report-2016

49 Извештај за Романската разузнавачка служба 2012 год.: https://www.sri.ro/assets/files/reports/2012/REPORT_on_the_Activity_of_the_Romanian_Intelligence_Service_in_2012.pdf

50 Годишен извештај на АСИО 2016-17 год., стр.135

51 Види Прилог број 3 за примери на информации содржани во овие извештаи

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

Каков вид на посебни извештаи може да добиваат комисиите за надзор над разузнавањето?

Врз основа на законски барања:

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

Врз основа на фокусирани анкетни комисии:

- Комисијата за разузнавање и безбедност на Велика Британија на Парламентот (ИСЦ, задолжена за надзор над сите разузнавачки агенции во Обединетото Кралство) иницираат такви извештаи самостојно, доколку е потребно тоа. Еден пример е Специјалниот извештај од 2017 година за смртоносните напади со беспилотни летала на Обединетото Кралство во Сирија, кој беше спроведен за да се процени разузнавачката основа за смртоносни напади со беспилотни летала врз граѓаните на Велика Британија. ИСЦ одржуваше сесии за приложување на усни докази и примаше пишан материјал и оригинални разузнавачки извештаи од разузнавачките агенции. Врз основа на тоа, извештајот беше подготвен и доставен, како и во повеќето случаи, до премиерот (во класифицирана форма) и до Парламентот (со редактирани чувствителни делови од материјалот)[52].

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

4.2. Расправи

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

Консултативните расправи често се организираат за политички или законодавни прашања, за уредување и консултации со владини претставници, независни експерти и/или други засегнати страни. Деталите и информациите добиени од прва рака за време на расправите, наводно, ќе ѝ овозможат на Комисијата да прави

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

подобро информирани анализи и одлуки по ова прашање.

- Понекогаш, консултативните расправи се свикуваат на неформален начин и, буквално, не се прави запис за состаноците.
- Честопати јавните консултативни расправи ја подобруваат транспарентноста на Комисијата и ја информираат јавноста за одредени прашања поврзани со политиката[53].

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

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

Ефективноста на расправите како надзорна алатка зависи од неколку фактори.

1. Независноста на Комисијата при одлучувањето за агендата на расправата

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

2. Овластувањето на анкетната комисија

- Во некои парламенти овластувањето на Комисијата да повика лица на расправата е ограничено само на министри и владини претставници, но во други, комисиите можат да побараат присуство на експерти надвор од Владата, со цел да добијат поинаква перспектива за дискутираните прашања и да го прекинат монополот што го држи Владата за безбедносните и разузнавачките информации.
- Понекогаш, комисиите за надзор самите може да иницираат анкетни активности (на крај со одобрување на пленарната седница), но најчесто, Парламентот одлучува да формира ad hoc анкетна комисија, со посебен и обично тесен мандат.

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

Црногорскиот Закон за парламентарен надзор во областа на безбедноста и одбраната /2010 год.

Член 8. Консултативни сослушувања (расправи)

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

Комисијата може да ангажира експерти во улога на консултанти.

Трошоците направени со ангажманот на експерти, како и примањата за нивната работа се плаќаат во согласност со Законот и износот утврден од Управната комисија.

Комисијата доставува до Парламентот извештај за резултатите од консултативното сослушување.

Член 9. Контролни сослушувања (расправи)

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

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

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

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

Поради стручно разјаснување на одредени конкретни дилеми и нејаснотии може да се поканат и експерти од одредени области на контролното сослушување, со цел да се олесни квалитативната подготовка на членовите на Комисијата за спроведување на парламентарниот надзор.
По спроведување на контролното сослушување, Комисијата подготвува и доставува до Парламентот извештај кој може да содржи резиме, и да предлага релевантни мерки или заклучоци.

Член 10. Парламентарна анкетна комисија

Комисијата ќе иницира парламентарна анкета доколку:

1. Наодите и заклучоците од консултативното или контролното сослушување покажуваат дека е неопходно да се разгледа состојбата во однос на конкретни прашања;

2. Неопходно е да се разгледаат конкретни прашања од јавен интерес или да се соберат информации и факти за конкретни појави и настани поврзани со политиките и работата на агенциите за безбедност и одбрана;

3. Наодите и заклучоците би можело да бидат основа за Парламентот да одлучи за политичката одговорност на носителите на јавни функции или за преземањето на други дејства во негова надлежност.

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

4.3. Теренски посети

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

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

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

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

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

4.3.1 Подготовка

Добра подготовка и правилно планирање се од суштинско значење за да се намалат ризиците од неуспех, кои се движат од предизвикување конфликти со службите, промашување на опфатот на посетата до конфликти во тимот за посета[54]. „Перфектно планирање спречува лоши резултати". Добрата подготовка на посетата има неколку одделни чекори:

Дефинирање на посетата, конкретни цели и приоритети

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

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

Претходни дискусии

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

[54] Белгиска комисија за ревизија на разузнавчите агенции

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

Избор на локации и предмети кои треба да се посетат

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

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

Планирање и организација на теренската посета

Овој чекор се однесува на сите практични и логистички подготовки (распоред, време на извршување, итн.).

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

4.3.2 Имплементација

Пристап до посетената локација и започнување на посетата

- Членовите на тимот за теренска посета треба да се идентификуваат, и, доколку е потребно тоа, да ги приложат безбедносните сертификати. Правење копии од документите е многу препорачливо.
- Потребно е да се објасни мандатот и целта на посетата на персоналот кој се посетува од страна на Комисијата. Треба да се соопштат бараните ставки/предмети за посетата, пристапот до датотеките и персоналот и редоследот по кој Комисијата сака да работи.
- Ненајавената посета обично бара претходно општа согласност од страна на одговорниот министер (бидејќи за многу парламенти „ненајавена посета", всушност, значи дека министерот е информиран од 24 до 48 часа однапред). Со писмената согласност од министерот или шефот на службата се дава формална наредба до вработените во службата дека треба да ги примат и да соработуваат со членовите на Комисијата за време на посетата. Согласноста може да биде во форма на пропусница.

За време на посетата

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

Став за време на посетата

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

Крај на посетата

Се објаснуваат следните чекори на раководното лице или на персоналот (извештаи, возвратни согледувања, итн.). Се резимираат сите договори направени за време на посетата, на пример, околу известувањето или дека ќе се испратат дополнителни информации/документи до тимот за посета.

Дибрифинг

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

4.3.3 Следни чекори по теренската посета

Известување

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

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

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

Возвратни согледувања

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

Евалуација

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

Поопшто известување

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

Како да се стекне искуство и да се развие практика на Комисијата во организирање на теренски посети?

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

4.4. Анкетни активности

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

Парламентарните анкетни активности имаат посебни овластувања за истрага, кои, исто така, се нарекуваат **овластувања за повик за сведочење**. Ова значи дека правилата на кривичната постапка се применуваат ***cmutatis mutandis*** на земањето на докази. Со други зборови, повиканите службеници мора на Комисијата да и обезбедат документи и информации под заклетва, слично на сведочењето на суд и со истите последици за давање на невистинит исказ. Сепак, овие истражни овластувања можат да се користат **само** во однос на непосредното прашање на анкетното разгледување и со ограничено времетраење, во согласност со мандатот на Анкетната комисија.

Парламентарниот деловник мора да даде јасни инструкции за условите во кои може да се иницира анкетна активност, овозможувајќи правична застапеност на опозицијата и малцинските групи во одлуката за организација и мандатот на Анкетната комисија. Многу малку постојани комисии имаат овластување да бидат анкетни комисии, а кога ќе се овозможи тоа, тие мора да добијат дозвола и мандат од пленарната седница[55] (исклучоци се среќаваат во Германија, Белгија, Холандија, Канада или Црна Гора).

[55] Во 2007 година, ревизијата на инструментите за парламентарен надзор спроведена во 88 парламенти од ИПУ покажа дека само во 13 парламенти комисиите можат да вршат истраги, секогаш со дозвола од пленарната седница.

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

- Германската „НСА анкетна активност" (Untersuchungsausschuss „NSA ") започната во Бундестагот во март 2014 година.
- Во Франција и Белгија, националните парламенти поставија посебна Анкетна комисија по терористичките напади во 2015 и 2016 година.
- Романскиот Сенат во 2006 година формираше ***ad hoc*** Анкетна комисија која две години го истражуваше постоењето на тајни места за притвор на ЦИА на националната територија.

Какви специјални истражни овластувања може да имаат комисиите?

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

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

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

Меѓутоа, во практиката, малку парламентарни анкетни активности доставиле задоволителни резултати, барем во областа на одбраната и безбедноста. Често ова е резултат на недоволни истражни ресурси и вештини кои се ставени на располагање на анкетните комисии. Ова укажува на тоа дека во повеќето земји, информациите кои ги добива Парламентот на крај се информации кои разузнавачките служби решаваат да ги споделат.

Во 2007 година, ревизијата на инструментите за парламентарен надзор проведена во 88 парламенти од ИПУ покажа дека само во 13 парламенти комисиите можат да вршат истраги, секогаш со дозвола од пленарната седница.

5. НАДВОР ОД ЦИКЛУСОТ НА ТАЈНОСТ: НАДЗОР НАД РАЗУЗНАВАЊЕТО И ЈАВНОСТА

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

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

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

Поради овие причини, комисиите за надзор над разузнавањето треба да ја информираат јавноста за нивната работа. Тие треба да им подадат рака на медиумите, граѓанското општество и другите независни надзорни тела, да градат сојузи и партнерства посветени на подобрување на демократската отчетност.

5.1. Јавно известување

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

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

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

- Соопштенијата за медиумите - обично изготвени од персоналот на Комисијата и одобрени од претседавачот на Комисијата или од сите членови (ако темата е политички чувствителна),
- Парламентарната канцеларија за односи со јавноста - ја одржуваат комуникацијата со новинарите кои се акредитирани во парламентите. Тие обично вработуваат комуниколози кои можат да им помогнат на комисиите во изготвувањето на соопштенијата за печатот или дури и во поставувањето на комуникациска стратегија

- Извештаите на Комисијата за законодавство и надзор (некласифицираните верзии) се објавуваат на веб-страницата на Парламентот.
- Интервјуата за печат од страна на одделни членови.

Како последица на откритијата на Сноуден од 2013 година за програмите за масовно следење спроведени од неколку влади, имаше значителен напор на разузнавачките агенции да ја подобрат комуникацијата, размената и соработката со надзорните тела, а особено со пошироката јавност. Во голем број земји разузнавачките служби, денес, објавуваат годишни извештаи за нивните активности. Ова е знак дека разузнавачката заедница е свесна колку е важна јавната поддршка, легитимитет и кредибилитет во едно демократско општество. Често, овие извештаи за активностите даваат доста детални информации за тоа како службата е надгледувана од Парламентот[56].

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

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

Кои се различните практики на известување во различните парламенти?

Како признание дека кредибилитетот на надзорот се потпира на комуникацијата со јавноста, правната рамка за мандатот и овластувањата на романската Комисија за надзор над разузнавањето беше изменета во 2017 година. Претходната одредба со која се наведувало дека „сите информации за работата на Комисијата се класифицирани информации" била заменета со повторно афирмирање на одговорноста на Комисијата да ги штити класифицираните информации, во согласност со релевантните закони.[57] Во духот на овие регулаторни промени, Комисијата станала поактивна и почнала да објавува информации за своите активности на веб-страницата на Парламентот. Додека воопшто не постоеле никакви информации за активностите на Комисијата во последната деценија, во 2017 година Комисијата одржала 45 сесии, започнала со истраги и расправи и, исто така, организирала чести соопштенија за медиумите.

Во Обединетото Кралство, комесарот со истражни овластувања мора да поднесе извештај, во најскоро време по истекот на секоја календарска година. Премиерот може да отстрани материјал од извештајот доколку објавувањето би било штетно за континуираното извршување на функциите на агенциите.

Комисиите за надзор над разузнавањето од парламентите на Италија, Франција, Германија, Шведска и Велика Британија имаат законска обврска да ги објавуваат годишните извештаи за активностите. Должината на овие извештаи варира од 93 страници (Франција) до 14 страници (Германија) и се однесуваат на статистичките податоци за активностите на Комисијата (како што се бројот на сесиите и часовите на работа), методите за надзор, меѓуинституционалниот дијалог и препораките [58].

[56] Може да се случи службата за разузнавање да известува за надзорните активности додека Комисијата за надзор над разузнавањето да е сосема непросирна за јавноста. Ова не го става Парламентот во поволно светло.

[57] ХП бр 85/октомври 2017, член I(5).

[58] Агенцијата за фундаментални права на Европската Унија (ФРА) надзор над разузнавачки служби: заштита на основните права и правни лекови во Европската Унија, том II: теренски перспективи и законско ажурирање, 2017 год.,стр. 87 и 164

5.2. Процена на надзорот

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

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

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

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

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

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

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

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

Квантитативните показатели може да се однесуваат на бројот на: состаноци на комисиите, прашања на дневниот ред, редовни извештаи кои се добиваат и дебатираат, побараните посебни извештаи, расправите, теренските посети, комисиските извештаи кои се доставуваат до пленарната седница, надзорните активности иницирани од малцинските групи, приговорите против службите.

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

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

- Нивото на заемна доверба, дијалогот и соработката помеѓу Комисијата, релевантните министерства и разузнавачките служби.
- Имплементација на парламентарните препораки од страна на извршната власт и безбедносните агенции.
- Одговорот на министерството/службата на барањата за информации и на поканите за расправи.
- Разбирањето на улогата и функциите на Парламентот (во Парламентот и во разузнавачкиот сектор).
- Парламентарната свесност и разбирањето на релевантните закони и процедури.
- Парламентарниот став кон надзорот и политичката волја за да се држат Владата и службите отчетни за работата.
- Односот што го развива Комисијта со независните тела кои имаат мандат да играат улога во демократското управување (Граѓанскиот совет за надзор, Државниот завод за ревизија, Народниот правобранител, Агенцијата за заштита на податоци итн.).
- Употребата на медиумите од страна на пратениците за пренесување на мислења и ставови.
- Употребата на независна експертиза која ја дава граѓанското општество за работата на Комисијата.
- Фокус врз човековите права во надзорните активности.
- Сликата на Парламентот/ и Комисијата во медиумите.
- Сликата на службите во медиумите или јавното мислење.
- Транспарентноста на службите (јавни извештаи, информации обезбедени во согласност со Законот за слободен пристап до информации од јавен интерес, постоење на Канцеларија за односи со јавноста итн.).

Кои се барањата на ефективниот надзор?

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

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

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

Овластување: ефективниот надзор зависи од дискрециските овластувања за истрагата, вклучувајќи го и овластувањето да се обврзат лица на сведочење под заклетва.

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

5.3. Улогата на граѓанското општество во поддршка на демократскиот надзор над разузнавањето

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

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

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

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

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

Кои се условите за ефективен јавен надзор?

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

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

АНЕКСИ

АНЕКС А: ПРЕГЛЕД НА МАКЕДОНСКОТО ЗАКОНОДАВСТВО ЗА ПАРЛАМЕНТАРЕН НАДЗОР

УСТАВ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Член 68

Собранието на Република Македонија:

[...]

-врши избори, именувања и разрешувања и на други носители на јавни и други функции утврдени со Уставот и со закон

- врши политичка контрола и надзор над Владата и над другите носители на јавни функции што се одговорни пред Собранието.

[...]

Член 76

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

ЗАКОН ЗА СОБРАНИЕТО НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

„Службен весник на Република Македонија", бр. 104/2009

V. ПАРЛАМЕНТАРЕН НАДЗОР

Надзорни расправи

Член 20

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

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

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

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

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

(6) Претседателот на матичното работно тело овластениот претставник на Владата или на органите на државната управа, писмено го поканува на седницата на работното тело на која ќе се одржи надзорната расправа и го

известува за прашањето кое е предмет на расправата и од него може да побара информациите, мислењата и ставовите да ги достави и во писмена форма најдоцна три дена пред денот на одржувањето на седницата на телото.

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

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

Член 21

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

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

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

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

Член 22

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

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

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

Член 23

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

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

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

ЗАКОН ЗА ВНАТРЕШНИ РАБОТИ

Неофицијален пречистен текст („Службен весник на РМ", бр.42/2014, 116/2014, 33/15, 5/16, 120/16, 127/16, 142/16, 190/16)

Контрола од Собранието на Република Македонија

Член 60

Собранието на Република Македонија (во натамошниот текст: Собранието) врши контрола, односно надзор над работата на Управата преку соодветна комисија (во натамошниот текст: Комисијата на Собранието).

Програма и Извештај до Комисијата на Собранието за работата на Управата

Член 61

(1) До Комисијата на Собранието Управата доставува програма и извештај за работа.

(2) Програмата од ставот (1) на овој член, се доставува до крајот на месец јануари за тековната година, а извештајот за работа за претходната година се доставува до крајот на февруари наредната година.

Известувања, податоци и информации што Управата ги дава на Комисијата на Собранието

Член 62

(1) На барање на Комисијата на Собранието, Управата овозможува увид и на Комисијата на Собранието ги дава потребните известувања, податоци и информации од делокругот на работа на Комисијата на Собранието што се однесуваат на постапката на извршување на работите во надлежност на Управата.

(2) Сите податоци, известувања и информации доставени до Комисијата на Собранието или изнесени на седница на Комисијата, претставуваат информација со соодветен степен на класификација.

(3) Членовите на Комисијата на Собранието се должни да ги заштитуваат класифицираните информации за кои дознале или до кои имале пристап во текот или во врска со работата во Комисијата на Собранието, во согласност со прописите од областа на класифицираните информации.

(4) Обврската за заштита на тајноста на класифицираните информации продолжува и по престанувањето на функцијата - член на Комисијата на Собранието, односно со престанок на мандатот во Собранието, во согласност со прописите од областа на класифицираните информации.

Извештај до Собранието за работата на Комисијата

Член 63

(1) Комисијата на Собранието до Собранието доставува извештај за извршената работа најмалку еднаш годишно.

(2) Извештајот на Комисијата од ставот (1) на овој член претставува класифицирана информација со степен на класификација соодветен на степенот на класификација на Извештајот доставен од страна на Управата.

(3) Заклучоците во врска со Извештајот на Комисијата на Собранието, Собранието ги доставува до Владата на Република Македонија.

ЗАКОН ЗА АГЕНЦИЈА ЗА РАЗУЗНАВАЊЕ

„Службен весник на Република Македонија", бр.19/95

II НАДЗОР НАД РАБОТАТА НА АГЕНЦИЈАТА

Член 9

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

Член 10

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

Член 11

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

Член 12

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

ЗАКОН ЗА ОДБРАНА

Неофицијален пречистен текст („Службен весник на Република Македонија 42/2001, 58/06, 110/08, 51/11, 151/11, 215/15, Одлука на Уставниот суд на Република Македонија У.бр.37/2002 („Службен весник на Република Македонија", бр. 73/2002) и У.бр.135/2002 и 155/2001 („Службен весник на Република Македонија", бр. 78/2002)).

ГЛАВА III: НАДЛЕЖНОСТИ НА ОРГАНИТЕ НА ДРЖАВНАТА ВЛАСТ

Член 17

Во остварувањето на одбраната Собранието на Република Македонија:

1. врши надзор врз остварувањето на надлежностите на Владата во одбраната и ја следи подготвеноста за одбрана на Републиката;

2. утврдува постоење на непосредна воена опасност од напад врз Републиката;

3. прогласува настанување и престанување на воена состојба;

4. одлучува за висината на средствата за потребите на одбраната;

5. донесува буџет на Републиката за воена состојба;

6. донесува одлука за стапување во членство и за истапување на Републиката од членство од колективните системи за безбедност и одбрана;

7. ратификува меѓународни договори кои се однесуваат на влегување, поминување или престојување на странски вооружени сили на територијата на Републиката поради вежбовни активности, обука и учество во мировни или хуманитарни операции, како и за учество во тие активности и операции на единиците на Армијата на Републиката во странство;

8. донесува национална концепција за безбедност и одбрана на Републиката;

9. прогласува ден на Армијата, и

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

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

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

ЗАКОН ЗА СЛЕДЕЊЕ НА КОМУНИКАЦИИТЕ

„Службен весник на Република Македонија", бр. 71/2018

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

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

Надзорни тела

Член 35

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

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

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

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

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

Обврски за чување на службена тајна

Член 36

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

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

Обврски за безбедносен сертификат

Член 37

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

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

1.1 Надзор од Собранието на Република Македонија

Состав на Комисијата

Член 38

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

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

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

Акредитација на техничките експерти

Член 39

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

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

(3) На барање на Комисијата, Агенцијата за електронски комуникации, Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации и Дирекцијата за заштита на личните податоци, овластениот орган кој не е предмет на надзор и која било друга државна институција дава експертска поддршка на Комисијата за прашања од нивна надлежност утврдени со закон, за време на вршењето на надзорот, во согласност со овој Закон.

Цел и постапка за вршење на надзорот

Член 40

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

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

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

Податоци кои при вршење на надзорот се бараат од операторот

Член 41

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

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

Податоци кои при вршење на надзорот се бараат од ОТА

Член 42

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

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

Податоци кои при вршење на надзорот се бараат од овластените органи

Член 43

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

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

Начин на вршење надзор

Член 44

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

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

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

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

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

Извештаи на Комисијата

Член 45

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

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

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

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

Деловник за работа

Член 46

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

Назначување на Советот

Член 47

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

Состав на Советот

Член 48

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

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

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

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

Престанок на мандат

Член 49

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

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

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

- нестручно и несовесно работење,
- прекршување на безбедноста на класифицирани информации,
- злоупотреба на личните податоци,
- ако не постапи во согласност со одредбите од Законот за спречување на корупцијата.

Извештаи на Советот

Член 50

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

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

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

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

Постапување на Советот

Член 51

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

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

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

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

а) констатирана злоупотреба или

б) не е констатирана злоупотреба.

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

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

Советот веднаш го известува и надлежниот јавен обвинител.

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

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

Деловник за работа на Советот

Член 52

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

Услови за работа на Советот

Член 53

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

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

1.3. Надзор од страна на Дирекцијата за заштита на личните податоци

Дирекција за заштита на личните податоци

Член 54

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

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

Дирекција за безбедност на класифицирани информации

Член 55

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

1.5. Надзор од страна на Народниот правобранител на Република Македонија

Народен правобранител на Република Македонија

Член 56

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

ДЕЛОВНИК НА СОБРАНИЕТО НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

III. ПРАВА И ДОЛЖНОСТИ НА ПРАТЕНИЦИТЕ

5. Интерпелација

Член 45

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

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

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

Член 46

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

Член 47

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

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

Член 48

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

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

Член 49

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

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

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

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

Член 50

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

Член 51

Претресот по интерпелацијата се прекинува, ако:

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

XII. ОДНОСИ СО ВЛАДАТА

Член 212

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

Член 213

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

КОМИСИЈА ЗА НАДЗОР НАД РАБОТАТА НА УПРАВАТА ЗА БЕЗБЕДНОСТ И КОНТРАРАЗУЗНАВАЊЕ И НА АГЕНЦИЈАТА ЗА РАЗУЗНАВАЊЕ

Комисијата има претседател, осум членови и нивни заменици. Комисијата ги разгледува прашањата што се однесуваат за:

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

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

Комисијата има претседател, четири члена и нивни заменици. Комисијата ги разгледува прашањата што се однесуваат за:

- вршење на надзорот над спроведувањето на посебната истражна мерка следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи, Управата за финансиска полиција, Царинската управа и Министерството за одбрана;
- законитоста во спроведување на посебната истражна мерка следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи, Управата за финансиска полиција, Царинската управа и Министерството за одбрана од аспект на нивна усогласеност со Законот за следење на комуникациите;
- воспоставување меѓународна соработка за прашања кои се однесуваат на ваквиот надзор;
- други прашања што се однесуваат на Министерството за внатрешни работи, Управата за финансиска полиција, Царинската управа и Министерството за одбрана во врска со посебната истражна мерка - следење на комуникациите.

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

АНЕКС Б: ОПШТ ПЛАН ЗА АКТИВНОСТИ НА КОМИСИЈАТА

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

Годишните планови за активности може да ѝ помогнат на Комисијата, индивидуалните членови и вработените да ја организираат својата работа, да комуницираат подобро со институциите под надзор и со јавноста и да планираат ангажирање на надворешна експертиза и други ресурси. Таков план може да се изготвува секоја година, врз основа на вообичаената практика на Комисијата од претходната година. Може да се сподели со институциите под надзор, со Парламентот и јавноста, или не, во согласност со одлуката на Комисијата.

Период	Активности	Последователни активности
Прва парламентарна сесија (февруари - јули)	Годишните извештаи за работа се разгледуваат и одобруваат: 1. УБК 2. Агенција за разузнавање (АР) 3. ОТА	Извештаите за активностите и дискутирање во Комисијата со претставник на службата; Препораките се формулираат во писмена форма и се испраќаат до службата по средбата, со временски рокови за имплементација; Мислењата на Комисијата за активноста на разузнавачките служби се поднесуваат/дискутираат на пленарна седница;
	Комисијата бара специјални извештаи за прашања идентификувани како приоритети – конкретните барања за известување се подготвуваат од персоналот на Комисијата и се испраќаат до институцијата под надзор.	Специјалните извештаи се примаат и за нив се разговара во Комисијата. Препораките се испраќаат назад, со временска рамка за имплементација. Ако темата не е пречувствителна, се издава соопштение до јавноста.
	Надзорни расправи ■ Две Проактивни - однапред планирани, за големи прашања за политики/ реформи ■ Реактивни - за различни прашања откриени од медиумите, пратениците, независни извори. Јавните функционери поканети од 24 до 48 часа однапред.	Препораки Известување на веб-страницата Соопштение до јавноста
	Еден заеднички состанок со другите комисии кои имаат надлежност за надзор врз разузнавањето или Граѓанскиот совет за надзор	Заедничко мислење на веб-страницата, План за заедничка акција
	Законодавни активности	Мислење поднесено ■ До другите комисии ■ На пленарна седница
	Теренски посети/инспекции ■ 2 планирани ■ 2 непланирани	

Втора парламентарна сесија (септември-декември)	Се разгледува годишниот извештај на Заводот за ревизија - Преглед на извршувањето на буџетот за претходната година	Мислење се разгледува на пленарна седница, Препораки
	Заеднички состанок со Комисијата за буџет	Заеднички препораки
	4 надзорни теренски посети	Прес конференција/ соопштение до јавноста, Мислењето на Комисијата се доставува до посетената институција (се разгледува и на пленарна?)
	4 расправи– за имплементацијата на препораките на Комисијата од почетокот на годината	Соопштение до јавноста Мислењето на Комисијата се доставува до посетената институција (се разгледува и на пленарна седница)
	Се разгледува буџетскиот предлог за следната година Заеднички состанок со Комисијата за буџет	Мислењето се разгледува на пленарна седница
	Законодавни активности	Мислењето се разгледува на пленарна седница

АНЕКС В: ПРЕГЛЕД НА ПРАШАЊА ВО ГОДИШНИТЕ ИЗВЕШТАИ ЗА АКТИВНОСТИ

Прашања/теми кои се покриваат со јавните извештаи за активности	Зачестеност	Квантитативни показатели	Толкување/последователни прашања и примери од извештаи на други земји
Ризици и закани по националната безбедност	Годишно	Само *квалитативни* показатели	-
Ризици и закани по националната безбедност	Годишно	Само *квалитативни* показатели	-
Пресретнување на комуникациите за целите на националната безбедност	Годишно	Број на одобрени налози Број на поднесени налози одбиени од страна на судијата Број на обвинителни акти и осудителни пресуди од следења во претходните години Број на прекршувања и грешки при имплементација на процедурите за пресретнување	Информациите за налозите подетално може да го содржат и бројот на - предмети за кои е барано мерка пресретнување - лица кои биле пресретнати Како процедурите биле изменети/заострени, како последица, за да се спречат понатамошни прекршувања? *Во 2014 година, романскиот СРИ спровел 44.759 пресретнувања на комуникациите, од кои 2. 762 биле поврзани со националната безбедност (СРИ 2014 год., Годишен извештај за активноста, стр.31)* *Во Нов Зеланд во периодот на известување 2016/17 година биле одобрени 25 налози за домашно и 12 налози за странско разузнавање, додека, пак, 25 домашни и 10 налози за странско разузнавање сè уште биле на сила од претходниот период на известување. Просечниот број на денови на спроведување на домашен налог за разузнавање бил 172 дена а за странски налог - 153 дена. (Годишен извештај на Нов Зеланд за безбедносната разузнавачка служба за 2017 год., стр.34).*

Пресретнување на комуникациите за целите на кривичната истрага (за јавниот обвинител)	Квартално	Број на извршени налози	*Во 2014 година романскиот СРИ спровел 44. 759 пресретнувања на комуникациите, од кои 42. 263 биле налози за пресретнување на јавниот обвинител, за кривични истраги (15 % зголемување од претходната година) (Извештај за годишната активност на СРИ 2014 година, стр.31)*
Извештаи за разузнавање изготвени за различни корисници	Годишно	Број на изготвени извештаи Број/тип на корисници кои примаат извештај	Кои возвратни согледувања ги испраќаат назад корисниците? Дали извештаите се користат во политичкото одлучување? Како службата ги приспособува своите разузнавачки производи по возвратните согледувања? *Хрватската СОА во 2014 година поднела приближно 8.700 извештаи до своите корисници, од кои 290 биле аналитички извештаи до претседателот и до Владата. (Јавен извештај на СОА за 2015 год., стр.24). Во 2017 година, СОА доставила 450 аналитички извештаи до државниот врв, што претставува зголемување од 40 % во споредба со претходната година (Јавен извештај на СОА за 2017 год., стр.5).* *Романскиот СРИ во 2014 година поднел 5. 373 извештаи до главните корисници (10 % помалку од претходната година како резултат на разузнавачката интеграција) и 2. 937 извештаи до локалната администрација. (Извештај за годишната активност на СРИ, 2014 година, стр.16)* *Холандскиот АИВД во 2016 година изготвил вкупно 457 разузнавачки извештаи, 152 официјални извештаи и 118 производи за закана. (Годишен извештај на АИВД 2016 год., стр.9)*
Истражување по навестувања/дојави	Годишно	Број на примени и истражени назнаки	*Австралиската АСИО во 2016-17 година примила повеќе од 12. 000 назнаки и решила или испитала околу 15. 000 упати на назнаки. (Годишен извештај на АСИО 2016-17 год., стр. 48)* *Во 2016 година, холандскиот АИВД се справил со речиси 5. 400 дојави поврзани со тероризам, што поттикнало понатамошни 238 истраги (Годишен извештај на АИВД 2016 год., стр.4)*
Организација и управување со службата	Годишно		Организациската шема и функциите на различните организациски единици често се јавни. Прецизниот број на вработени обично е класифицирана информација. Во некои случаи се наведуваат проценти во род, образование или возраст.

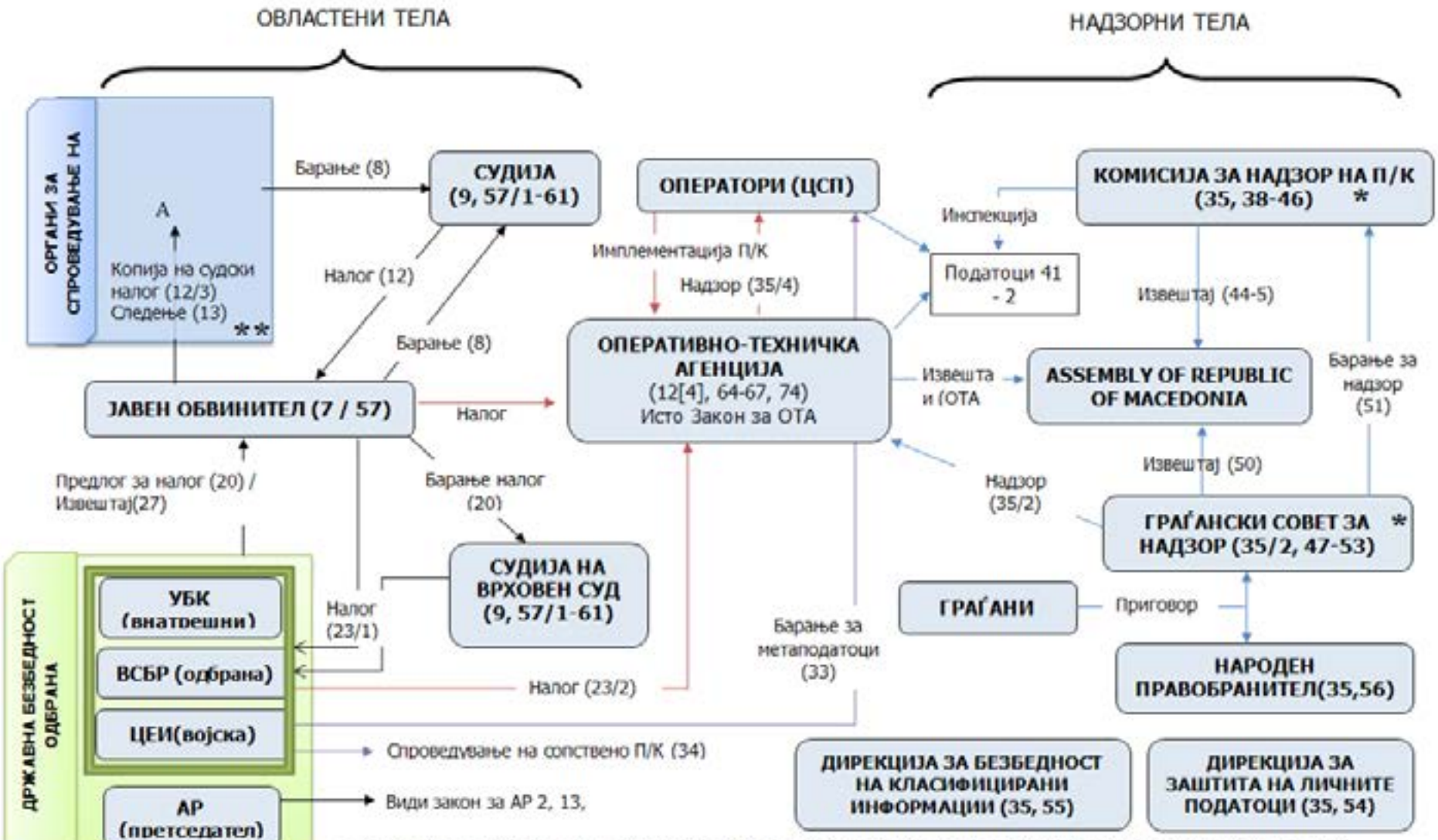
Внатрешна контрола и надзор	Годишно	Број на добиени приговори/ жалби Број на иницирани дисциплински постапки	*Романскиот СРИ - во 2016 година примил 31.397 приговори од кои 20. 567 позитивно биле решени. (Relațiile SRI cu cetățenii in anul 2016)* *Хрватската СОА- примила 9 дисциплински постапки во 2014 година за прекршување на службените должности (Јавен извештај на СОА 2015 год., стр.39)* *Во 2016 година 24 претставки за холандскиот АИВД биле доставени до министерот за внатрешни работи, а 15 до Народниот правобранител (Годишен извештај на АИВД 2016 год., стр. 12)*
Јавна отчетност- барања базирани на Законот за слобода на информации		Број на примени барања/ одговорени	*Романскиот СРИ примил 85 барања за слобода на информации во 2016 година (позитивно одговорил на 32, одбил 53) (Годишен извештај за пристап до информации од јавен интерес, 2016 година)*
Буџет- вкупна сума. Трошоци за персонал, тековни трошоци, развој и модернизација.	Годишно	Буџет од паушален износ, во споредба со претходните години	Паушалните износи (ретко подетални буџети) се објавуваат во јавните годишни извештаи за активностите. Сепак, Комисијата треба да има пристап до подетални информации за извршувањето на буџетот.
Безбедносни проверки/ сертификати	Годишно	Број на проверени лица	Безбедносната проверка вклучува пристап до лични податоци, па затоа треба да се спроведува во согласност со транспарентни постапки и да овозможува пристап до механизми за жалби/ оспорување. *Во 2016-17 год., австралиската АСИО финализирала 27. 182 безбедносни процени на персоналот на австралиската Влада и други кои барале пристап до национално класифицирани, чувствителни и привилегирани владини информации и подрачја и 14. 358 процени за визната безбедност. (Годишен извештај на АСИО 2016-17 год., стр. 54)* *Во 2016 година, холандскиот АИВД и мандатните организации (Националната полициска служба, Кралската воена полиција) реализирале повеќе од 35.000 безбедносни скрининзи (8. 000 од самото АИВД). (Годишен извештај на АИВД 2016 год., стр.12)* *Во 2014 година, хрватската СОА спровела 5.933 процедури за безбедносна проверка (Јавен извештај на СОА 2015 год., стр. 24) и во 2016 година реализирала безбедносни скрининзи на 73. 551 лица (Јавен извештај на СОА 2017 год., стр.25)*
Соработка со други национални институции	Годишно	Број на извешаи кои се споделуваат со националните партнерски агенции	*Во 2016-17 година, австралиската АДИО објавила вкупно 1433 разузнавачки извештаи за националните партнерски агенции. Известувањето било дистрибуирано до повеќе од 130 федерални, државни и територијално владини организации. (Годишен извештај на ASIO 2016-17 год., стр. 36)*

Обука/ информирање на националните институции	Годишно	Број на испорачани брифинзи	*Австралиската АСИО (2016-17 год.) доставила 76 брифинзи за австралиската Влада и партнерите во индустријата за показателите за мобилизација против насилство, за да се изгради колективно разбирање на терористичкото однесување. (Годишен извештај на АСИО 2016-17 год., стр. 51)*
Соработка со странски партнери	Годишно	Број на земји/служби со кои имаат договори за соработка и размена на информации	*Австралиската АСИО (2016-17 год.) била овластена од страна на јавниот обвинител да соработува со повеќе од 350 агенции во 130 земји. АСИО во тој период споделила извештаи со повеќе од 130 странски агенции за врски во 60 земји, со 643 разузнавачки извештаи објавени на една или повеќе партнерски агенции. (Годишен извештај на АСИО 2016-17 год., стр. 52)* *Помеѓу 2013 и 2016 година, хрватската СОА го зголемила бројот на безбедносните разузнавачки информации добиени преку разузнавачка соработка од фактор 5. (Годиштен извештај на СОА 2015 год., стр.13)*
Физичко обезбедување	Годишно	Број на инспектирани, рапортирани и сертифицирани локации	*Во 2016-17 год., австралиската АСИО спровел:* *Објекти од зона 5: 80 инспекции/извештаи на терен, 39 сертификации* *Објекти за уништување: 9 инспекции/извештаи на терен, 8 сертификации* *Објекти со главни пристапни уреди на агенцијата: 3 инспекции/ извештаи на локацијата, 2 сертификации* *Курирски служби: 3 инспекции и извештаи на терен* *(Годишен извештај на АСИО, 2016-2017 год., стр. 65)*
Технички контрамерки за надзор	Годишно	-	*Австралиското АСИО, доверливо*
Едукација	Годишно	Реализирани курсеви	*Во 2016-17 година, австралиската АСИО организирала 50 курсеви за ситуациска свесност, лично обезбедување, деексалација, прва помош за траума, и свесност за непријателско опкружување на вкупно 512 учесници. (Годишен извештај на АСИО, 2016-2017 год., стр. 68)*

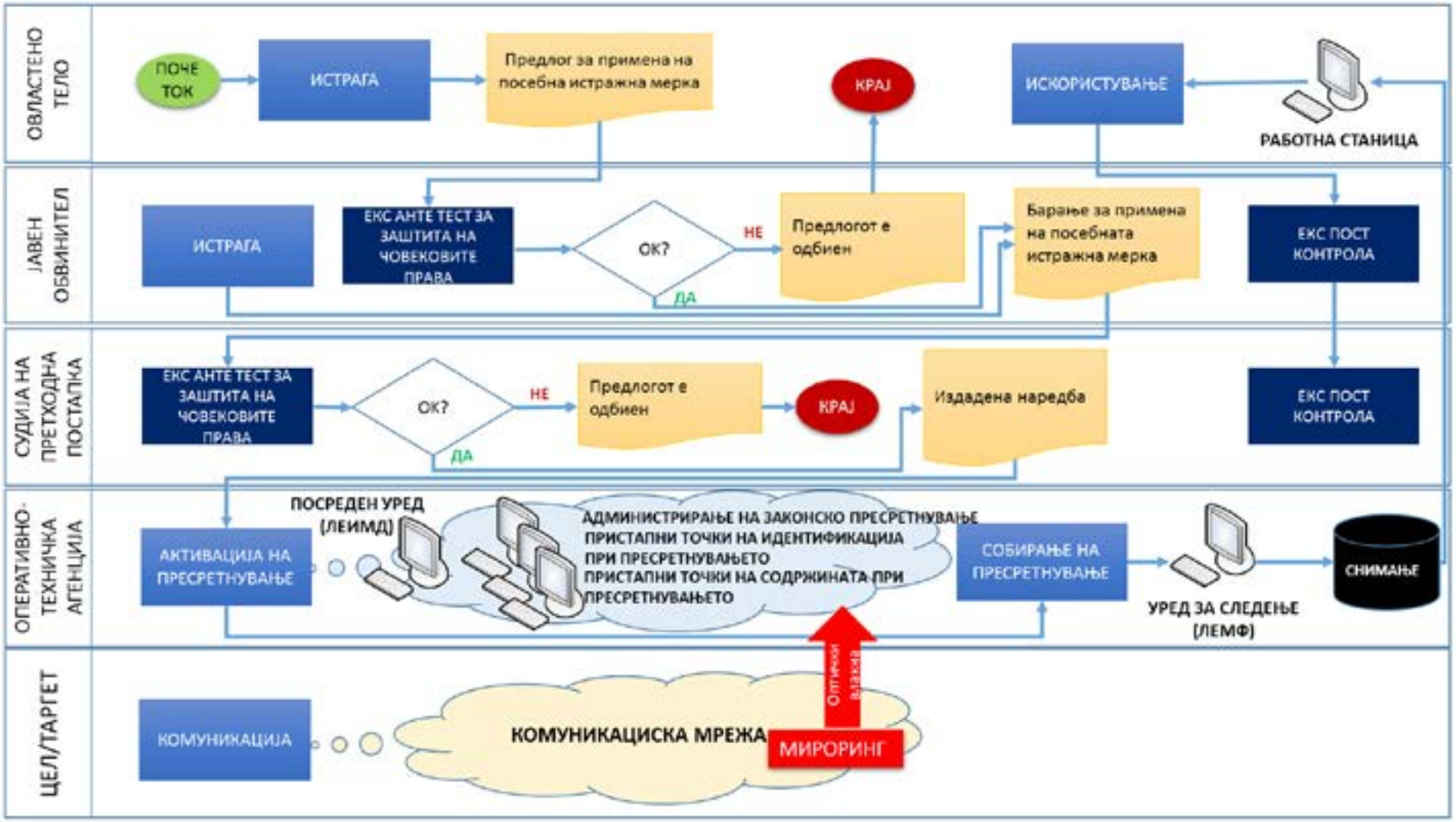
АНЕКС Г: ПРЕГЛЕД НА АКТЕРИ И ПРОЦЕСИ

Закон за пресретнување на комуникациите (П/К) Поврзаност на засегнатите страни

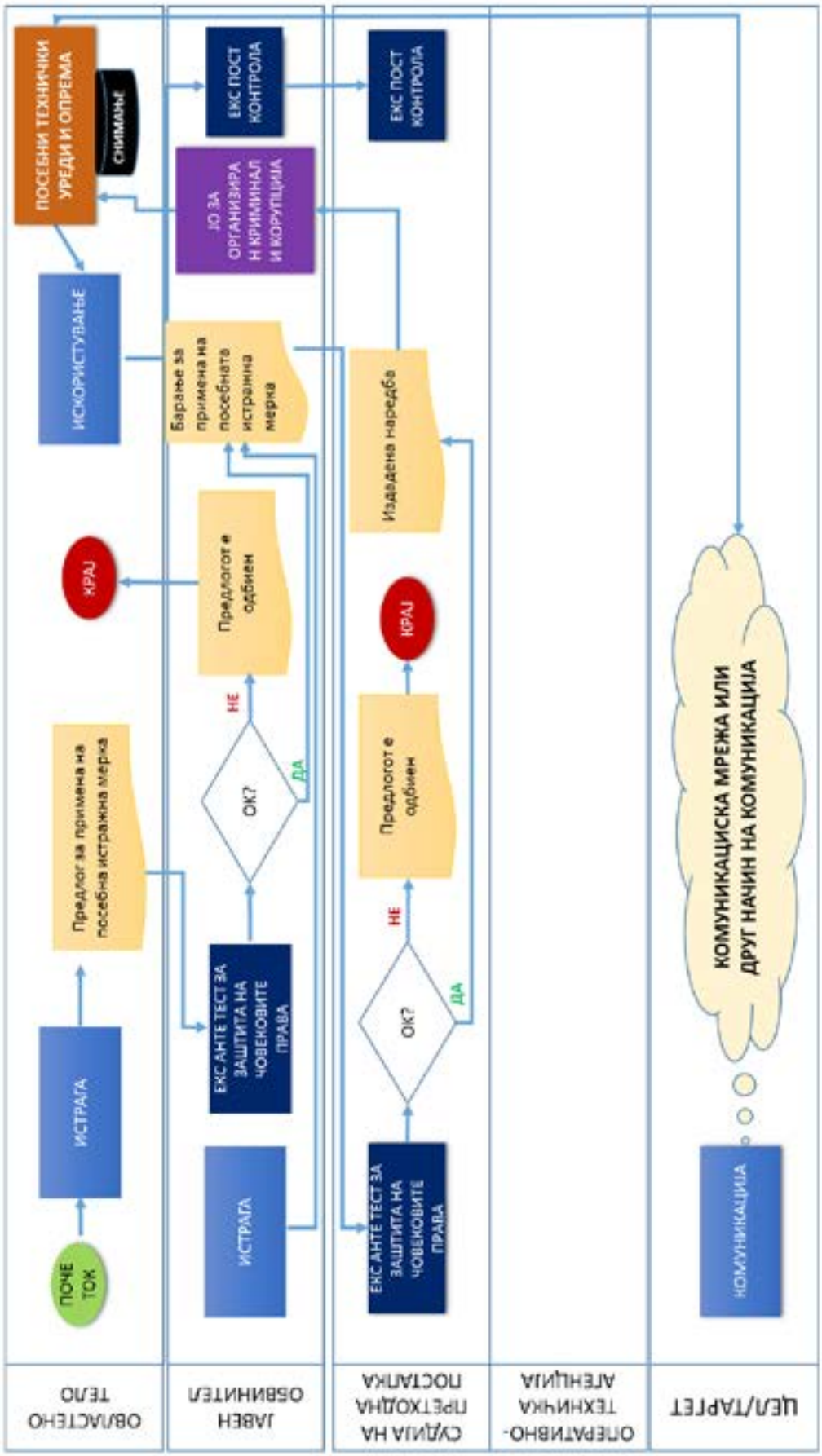
(бројки во графиконот подолу и реферираат до членови во законот)



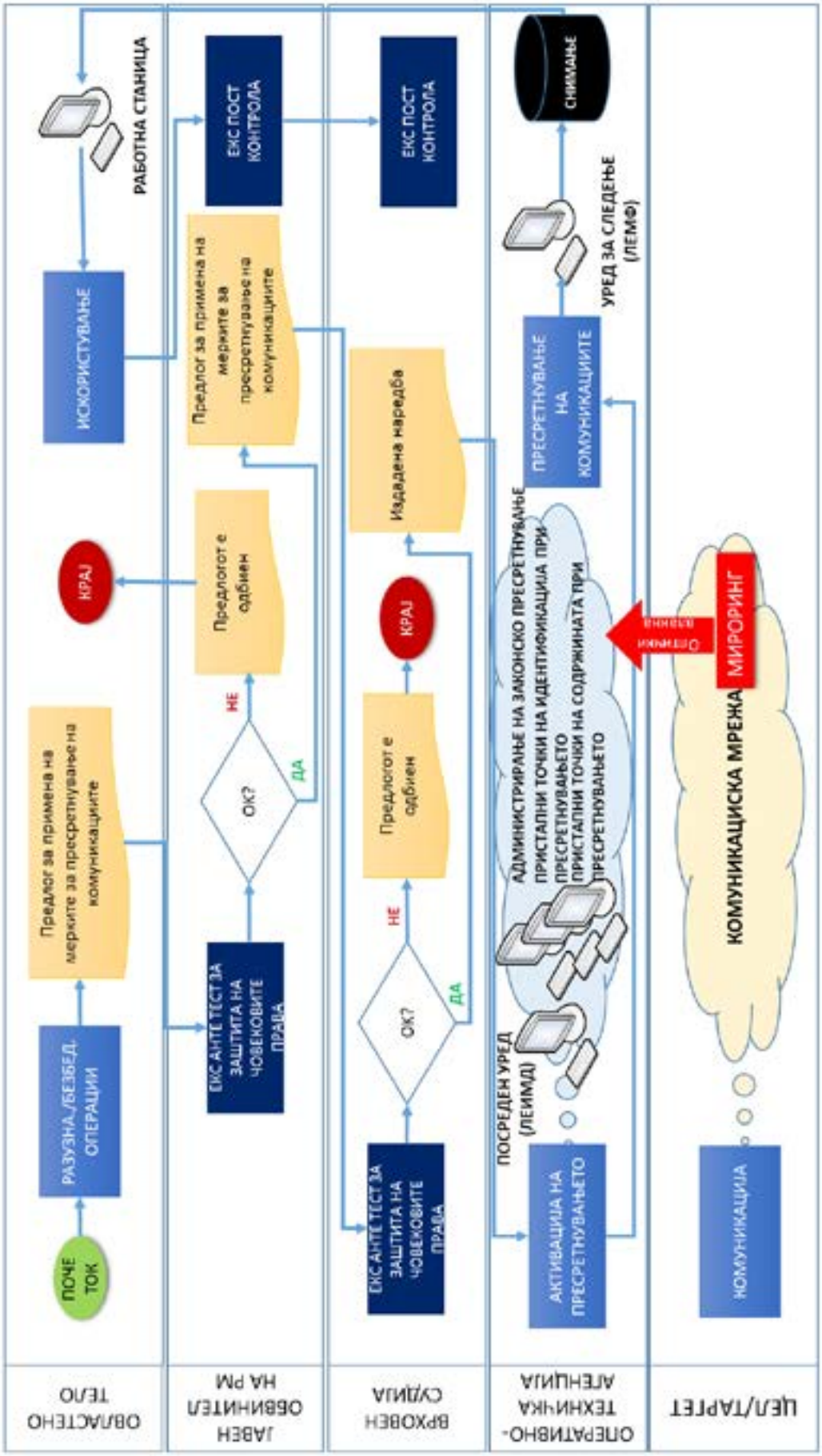
Пресретнување на комуникациите во кривична истрага СО посредување на ОТА



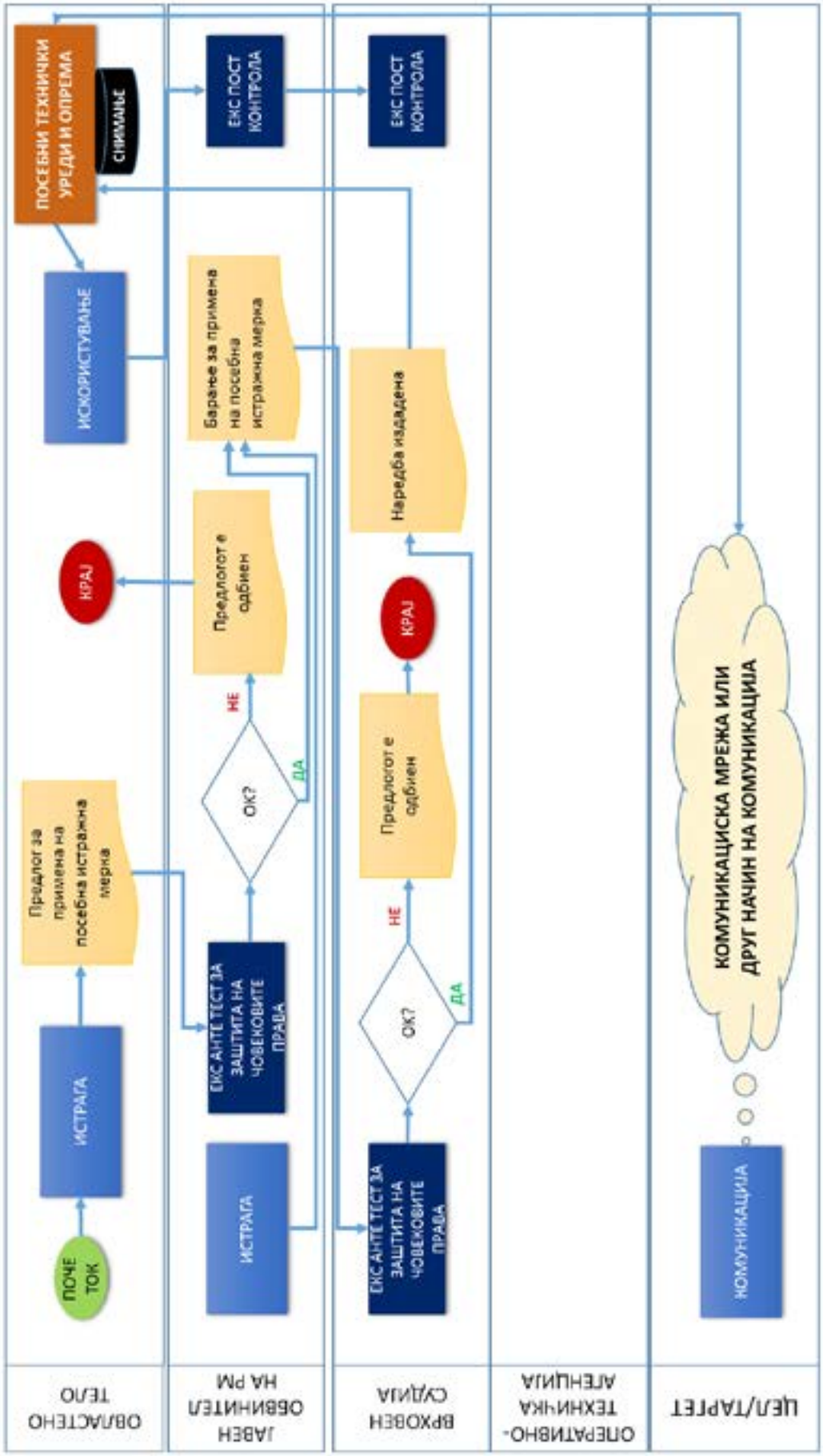
Пресретнување на комуникациите во кривична истрага БЕЗ посредување на ОТА



Пресретнување на комуникациите во разузнавачките и безбедносните операции СО посредување на ОТА



Пресретнување на комуникациите во разузнавачките и безбедносните операции БЕЗ посредување на ОТА



Женевскиот центар за демократска контрола на вооружените сили (DCAF) промовира добро владеење и реформи во безбедносниот сектор. Центарот спроведува истражувања за добрите практики, го поттикнува развојот на соодветни норми на национално и меѓународно ниво, ги прави препораките за политиките и обезбедува програми за советување и помош во земјата. Партнерите на DCAF ги вклучуваат владите, парламентите, граѓанското општество, меѓународните организации и опсегот на услугите во безбедносниот сектор, вклучувајќи ги и воените, полициските, судските, разузнавачките агенции и службите за гранична безбедност.

посетете не на: www.dcaf.ch