



РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
СОБРАНИЕ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
НАЦИОНАЛЕН СОВЕТ ЗА ЕВРОИНТЕГРАЦИИ

бр.30-2555/ 3
16 јули 2012 година
Скопје

ИЗВЕШТАЈ

**од Јавната расправа на Националниот совет за евроинтеграции
по работната верзија на Предлог-законот за
изменување и дополнување на Законот за следење на комуникациите**

Националниот совет за евроинтеграции на 7 јуни 2012 година организираше јавна расправа по работната верзија на Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за следење на комуникациите. Донесувањето на законот за изменување и дополнување на Законот за следење на комуникациите е предвидено согласно со Националната програма за усвојување на правото на Европската унија (НПАА)-ревизија 2012 година. Законот, исто така е дел од Анексот 2 на Мислењето за усвојување на правото на Европската унија во текот на 2012 година, што Националниот совет за евроинтеграции со консензус го усвои на седницата, одржана на 8 февруари 2012 година.

На јавната расправа беа поканети потпретседателите на Собранието на Република Македонија, координаторите на пратеничките групи во Собранието на Република Македонија, членовите на Комисијата за европски прашања, Комисијата за одбрана и безбедност, Комисијата за надзор над спроведувањето на мерките за следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи и од Министерството за одбрана, Секретаријатот за европски прашања, Министерството за внатрешни работи, Министерството за одбрана, Јавното обвинителство на Република Македонија, Народниот правобранител, државните и приватните универзитети, амбасадите на земји членки на ЕУ во Република Македонија, експерти и голем број на граѓански организации од областа на владеењето на правото и заштита на човековите права.

Работниот текст на Законот за изменување и дополнување на Законот за следење на комуникациите не беше образложен на почетокот на јавната расправа поради неприсуство на претставници од Министерството за внатрешни работи. Во текот на расправата од Министерството беше доставен допис со известување дека "во оваа фаза на финално утврдување на текстот на Предлогот на законот, нецелисходно е изнесување на конкретни ставови во однос на предложените решенија на јавна расправа. По добивањето на побараните мислења и забелешки од засегнатите страни, најнапред ќе се пристапи кон нивно разгледување и оцена на нивната издржаност, по што ќе следи финално дефинирање на законските решенија содржани во Предлог-законот".

На јавната расправа со свои мислења, предлози, забелешки и коментари учествуваа: г-ѓа Радмила Шекеринска претседател на Националниот совет за евроинтеграции, г.Јани Макрадули, г.Тито Петковски, г.Павле Саздов, г.Павле Трајанов и г.Талат Џафери пратеници во Собранието, г.Димитар Мирчев член на Националниот совет и претставник на Кабинетот на претседателот на Република Македонија како и истакнати професори и експерти во областа: проф. Владимир Пивоваров и проф. Есад Рахиќ од ФОН Универзитет, проф. Фросина Ташева Ременски од Факултетот за безбедност во Скопје при Универзитетот Св."Климент Охридски"-Битола, г.Филип Стојановски од Фондацијата за интернет и општество "Метаморфозис", г.Бојан Маричиќ од Македонскиот центар за европско образование, г-ѓа Маргарита Џаца Николовска претставник од Институтот за човекови права, г.Андреја Богдановски од организацијата тинк-тенк "Аналитика", г.Ацо Колевски заменик-јавен обвинител на Република Македонија и г-ѓа Малинка Ристевска Јорданова од Институтот за европска политика.

Потпретседателот на Собранието на Република Македонија, г. **Јани Макрадули** и член на Комисијата за европски прашања истакна дека пред две години беше изменет Законот за електронски комуникации со што се дефинираше системот на следење на комуникациите. На иницијатива на група граѓани, Уставниот суд поништи дел од одредбите од Законот за електронски комуникации, во кои беше дефиниран начинот на следење на комуникациите. Во Собранието на Република Македонија, и покрај законската обврска да се врши надзор над следењето на комуникациите, тоа не се остварува. Во однос на текстот од Предлог-законот г. Макрадули упати неколку забелешки. Имено, ако досега во Законот секаде се користел терминот „овластено следење на комуникации“, со Предлог-законот терминот "овластено" се брише, што подразбира дека сите комуникации ќе бидат овластени по дефиниција. Втората забелешка се однесуваше на проширувањето на типот на комуникација која е предмет на следење со овој закон. Користењето на вајбер или скајп комуникацијата, исто така станува предмет на Законот. Од технички аспект тоа значи дека Министерството за внатрешни работи има набавено или ќе набави специјална опрема за оваа намена. Третата забелешка се однесуваше на тоа кој ќе може да врши следење на комуникациите. Со Предлог-законот се дава можност следењето да го вршат и Јавниот обвинител, Финансиската полиција и Царинската управа.

Во дискусијата г. Макрадули се осврна и на Законот за електронски комуникации со кој беше дефиниран начинот како се следат телекомуникациските оператори и која е нивната задача наспроти следењето на комуникацијата од Министерството за внатрешни работи каде што беа дефинирани сите постапки, но од Уставниот суд овие одредби се укинати. Во предложениот закон нема одредби со кои ќе се уреди начинот на кој се обврзуваат операторите да ги доставуваат информациите и врз база на што тоа ќе го прават. Со зголемувањето на бројот на институциите за следење на комуникациите се зголемува опфатот на законот, се зголемува потребата за следење на повеќе комуникациски канали, но без дефиниран начин како тоа ќе се врши. Поради овие причини г. Макрадули изнесе став дека законот нема

да може да функционира и да го оствари европскиот дух, имајќи предвид дека истиот се донесува со 2/3 мнозинство и широк консензус.

Претставникот на Фондацијата за интернет и општество "Метаморфозис" **г. Филип Стојановски** во однос на предложените измени и дополнувањата на Законот за следење на комуникациите, укажа дека нема образложение зошто одредени членови на Законот се бришат или се изменуваат на начин со што се отстрануваат предусловите за овластените тела да можат да ја спроведат целосно постапката на следење на комуникациите.

Беше поставено прашањето која е причината поради која со Предлог-законот се брише членот 2 од Законот за следење на комуникациите, според кој е утврдено дека никој не смее без наредба на надлежен суд да врши следење на комуникациите. Во членот 17 од Уставот на Република Македонија само врз основа на суд може да се отстапи од начелото на неповредливост на комуникациите.

Според членот 5 од Законот, следењето на комуникациите може да трае одредено време. Со членот 4 од Предлог-закон се предвидува измена на членот 5 од Законот и во оваа насока беше поставено прашањето на кој начин ќе се обезбеди следењето на комуникациите на одреден субјект да не биде перманентно.

Исто така, се предлага да се брише членот 8 од Законот, со што се намалува ограничувањето за следење на комуникациите. Не е јасно образложено дали измената подразбира дека следењето на комуникациите може да се иницира под каков било изговор или сомнение.

Со Предлог-законот се бришат членовите 13, 19 и 21 од Законот, кои се однесуваат на потребата и обврската како да се чуваат записите од следењето на комуникациите и начинот како со одлука на суд да се дојде до нивната содржина.

Беше поставено прашање за причините поради кои значењето на интернет комуникацијата е многу нагласено во Предлог-законот (покрај телефонски и други електронски комуникации, интернет протоколот, скајп, интернет страници и електронска пошта).

Во дискусијата проф. **Владимир Пивоваров** од Универзитетот ФОН, се осврна на состојбите и проблемите во следењето на комуникациите од периодот на донесувањето на законот. Треба да се има предвид дека во криминалистиката постојат две нивоа на степен на веројатност на извршено кривично дело. Законодавецот наброил 18 кривични дела за кои може да се бара одобрување за следење на комуникациите. Како што е наведено во Законот, основ на сомневање е многу низок степен на сомневање. Основано сомневање е она вистинското врз основа на што степенот на веројатност за можно извршување или веќе извршено кривично дело е на толкаво ниво за да би можело да биде оправдано да се применат соодветните мерки. Беше изразена загриженост дека досега ниту судот ниту од МВР не се реагира на ваквите постапки. Со Предлог-законот не е опфатено и загрижува отсуството на анализа за досегашната примена на мерките во однос на дерогацијата на правото во делот на кршење на човековите права. Имајќи ги предвид случувањата со ваков вид на пресуди во регионот и кај нас, се согледува дека

кај одредени борби против организираниот криминал, кривичните пријави во судска постапка се отфрлени. проблемот е во тоа што законодавецот требало да размисли, како што е кај сите материјални докази и кај овој вид на докази да имаат степен на веројатност, односно потврдливост на неспорното со спорното, за да можат да се прифатат во постапката како доказ. Од законски аспект, бранителот во случај на материјални докази во вид на аудиовизуелни материјали, може да го оспори материјалниот доказ од правен аспект и од аспект на квалитетот на прибраниот доказ. Не е јасно зошто со Предлог-законот не е опфатено ова прашање и не е направена измена. Беше укажано дека е потребно експертите од областа на електрониката да дискутираат и да дадат точни параметри и минимални квалитети на доказот што ќе биде изведен, бидејќи во иднина борбата со организираниот криминал ќе биде неуспешна.

Во Предлог-законот е наведено дека нема да предизвика финансиски импликации, а со истиот се воведуваат нови субјекти во следењето на електронските комуникации. Во оваа насока не е јасно дали ќе треба да се набави нова опрема за следење на комуникациите. Професорот Пивоваров се осврна на идејата од пред неколку години во Собранието, за реформа на разузнавачките служби и формирање на разузнавачки комитет. Суштината на формирање на ваков комитет е и економскиот момент - единствен центар за следење на комуникациите. Со Предлог-законот се воведуваат нови центри за следење на комуникациите, а опремата е многу скапа и бара значителен и едуциран кадар.

Кога се предлагаат законите, секогаш треба да се размислува проблемите да се решаваат на соодветен начин, имајќи предвид дека секое општествено уредување има свои специфики. Најмногу загрижува прашањето за вистинското спроведување на законите во праксата.

Во дискусијата г. **Тито Петковски** претседател на Комисијата за надзор над спроведувањето на мерките за следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи и од Министерството за одбрана, и член на Националниот совет за евроинтеграции, се осврна на Извештајот на Европската комисија, во кој се наведени следниве шест забелешки во областа на следењето на комуникациите:

- директна вмешаност на министерот за внатрешни работи при одобрување на следење на комуникациите останува во сила, а Законот за следење на комуникациите допрва треба да се измени;

- постоечкиот парламентарен надзор над користење на наредби за следење треба да се зајакне;

- преку рестриктивна и централизирана примена на следењето несоодветно го третира зголемувањето на заканите од организиран криминал;

- Царинската управа и Финансиската полиција немаат технички капацитет за примена на специјалните истражни мерки;

- употребата на специјални техники на истражување е се уште е недоволна и

- систематска употреба на финансиските истраги исто така не постои.

Во однос на првата забелешка на ЕК, г. Петковски изнесе мислење дека е постапено, но останатите забелешки не се предмет на Предлог-законот,

истиот не дава одговор не само на сугестиите од ЕК, туку и на нашите потреби. Клучна работа е што законот ќе се применува од 2014 година.

Сугестиите на ЕК и ОБСЕ се што поскоро да се спроведат реформите во правосудството и јавниот обвинител да биде клучен фактор во одредувањето на мерките за следење на комуникациите.

На крајот од дискусијата г. Петковски забележа дека во законот не е наведено на каков начин, со кои средства и под кои услови надлежната Собраниска комисија може да врши контрола над спроведувањето на мерките за следење на комуникациите.

Претседателот на Националниот совет за евроинтеграции г-ѓа Радмила Шекеринска укажа дека главниот проблем на Предлог-законот не е дека е препис на европски закон или европска директива, туку како и за законот така и генерално за справувањето со проблематиката е што министерството прави намерни лоши преписи на туѓи закони и не со цел да се легализира вистинската борба против организираниот криминал и корупција. Во однос на Предлог-законот се изнесе мислење дека во иднина ќе се следи и интернет комуникацијата на скајп. Со законот се предлага зголемување на бројот на органите за следење на комуникациите, односно покрај Министерството за внатрешни работи и Министерството за одбрана, овластени органи за следење на комуникациите ќе бидат Управата за финансиска полиција, Царинската управа и јавниот обвинител. На прв поглед изгледа дека се прифатени препораките од ЕК во однос на забелешката дека користењето на специјалните истражни техники за откривање на организиран криминал не е доволно. Употребата на специјалните истражни техники ако претходно била недоволна, сега дополнително ќе се прошири. Според Шекеринска, во Република Македонија не беше проблем недоволната употреба на специјалните истражни техники, туку поради тоа што не се користи за откривање на организиран криминал. Со Предлог-законот не се ограничуваат можностите за злоупотреба на користењето на специјалните истражни техники, напротив се плурализира просторот на злоупотреба.

Беше покренато прашање колку средства ќе бидат потребни за набавка на опремата за новите овластени органи за следење на комуникациите.

Во однос на членот 11-а од Законот (член 10 од Предлог-законот) и членот 15 (член 12 од Предлог-законот), се проширува можноста за следење на комуникациите, исто така се проширува и можноста за полурегулирано следење. Согласно Законот, и досега можеше со усна наредба да се дозволи следење на комуникација во релативно кратко време пред да се достави писменото барање за следење на комуникацијата. Со измените на членот 11-а од Законот, се зголемува времето за следење на комуникациите од 24 на 48 часа, при што треба да се има предвид дека и судијата има право да го продолжи следењето на комуникацијата за уште 24 часа. Ова значи дека со усна наредба комуникациите ќе можат да се следат легално 72 часа.

Во членот 12 од Предлог-законот што се однесува на членот 15 став 7 од Законот, се предлага проширување на рокот за следење на комуникациите кој може да го дозволи истражниот судија, од една година на 14 месеци, што претставува зголемување од 1/6.

Беше изнесено мислење дека постои поврзаност на рокот за примена на одредбите од работната верзија на Предлог-законот за изменување и

дополнување на Законот за следење на комуникациите со одредбите од Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за кривичната постапка, за негова одложена примена од 26 ноември 2014 година, што е во Собраниска процедура. Во новиот Закон за кривична постапка регулирани се и условите за следење на комуникациите, а истиот требаше да започне да се применува од ноември годинава.

Претставникот од Македонскиот центар за европско образование г. **Бојан Маричиќ** се фокусираше на анализата на Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за следење на комуникации, од аспект на европската рамка што е важно од најмалку три причини: *прво* - еден од клучните приоритети на Владата на Република Македонија е членството на Република Македонија во ЕУ и НАТО, *второ* - во Извештајот на ЕК за 2011 година се лоцираат повеќе системски грешки во уредувањето и примената на Законот за следење на комуникациите и *трето* - најновата рамка на односи меѓу Република Македонија и ЕУ. Во Пристапниот дијалог на високо ниво, во втората точка што се однесува на Владеење на право и темелни права, експлицитно се повикува на зголемување на ефикасноста и транспарентноста во следењето на комуникациите и истражните мерки.

Во образложението на Предлог-законот наведено е дека се третира само една од забелешките на ЕК, што се однесува на директна вмешаност на министерот за внатрешни работи при одобрување на следење на комуникациите останува во сила, и дека Законот за следење на комуникациите допрва треба да се измени.

Од страна на Македонскиот центар за европско образование, лоцирани се осум забелешки од Извештајот на ЕК, во областа на следењето на комуникациите, меѓу кои и структурни проблеми во спроведувањето на законите од областа на организираниот криминал, човечките ресурси не се ефикасно балансираани во различни органи за спроведување на законите, вишок на царински и полициски службеници на сметка на истражните судии, и останува загриженоста за политизација на полицијата.

Според г. Маричиќ, во Пристапниот дијалог на високо ниво поставена е цел да се зголеми ефикасноста и транспарентноста при управувањето со истражната техника на следење на комуникациите. Оперативниот патоказ предвидува три мерки: 1) доставување на измените и дополнувањата на Законот за следење на комуникации од Министерството за внатрешни работи до Владата на Република Македонија до 30 април; 2) доставување на измените и дополнувањата на Законот на мислење до ЕК и одржување на технички состанок најдоцна до 20 мај година. Недостасува информација дали е одржан состанок, дали предлог-законот е испратен на мислење до ЕК и дали е добиено позитивно мислење кое треба да претставува услов за натамошна дебата по законот.

Во дискусијата се потенцираше дека Пристапниот дијалог на високо ниво бара инклузивна рамка на донесување на законите, невладините организации да учествуваат уште кога законите се во владина процедура. Третата мерка од Оперативниот патоказ е усвојување на измените и дополнувањата на Законот за следење на комуникациите до 31 јули 2012 година.

Според г. Маричиќ, со Предлог-законот нема во целост да се постигне целта за намалување на улогата на министерот за внатрешни работи во одобрувањата на следење на комуникациите. Суштината на забелешката е политичкиот фактор во следењето на комуникациите да се стави во некои правни и контролни рамки. Пренесувањето на овластувањата од министерот на старешните на организационите единици во МВР не значи и негово автоматско развластување.

Беше поставено прашање зошто недостасува посебниот законски статус на барањето за претрес на дом, возило или службени простории, односно зошто со Предлог-законот се брише членот 10 од Законот за следење на комуникациите.

Беше изнесена дилема зошто не се предвидуваат финансиски средства за спроведување на законот, ако се има предвид дека ЕК во Извештајот на напредокот укажува дека еден од главните проблеми е капацитетот на Финансиската полиција и Царинската управа како и проблемот со балансот на човечките и материјалните ресурси.

Професорот Есад Рахиќ од Универзитетот ФОН во дискусијата се осврна на неговото повеќегодишно искуство во областа и како пратеник во Собранието на Република Македонија и поранешен претседател на Комисијата за надзор над спроведувањето на мерките за следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи и од Министерството за одбрана.

Имајќи го предвид искуството од досегашната примена на законот, состојбите во областа на следењето на комуникациите и особено контролата што треба да ја врши надлежната Собраниска комисија, проф. Рахиќ предложи измените и дополнувањата на Законот за следење на комуникациите да се повлечат и да се подготви целосно нов закон.

Според проф. Рахиќ, главна причина што во државата отсуствува квалитетен закон е поради непостоење на политичка волја. Во дискусијата беше изнесено мислење дека во законската регулатива за следење на комуникациите отсуствуваат казнени одредби во случај кога постои неовластено следење на комуникациите. Искуството на Република Германија претставува позитивен пример кој треба да се следи во сите сегменти меѓу кои и во делот на правото, запазување на човековите права и слободи. Во оваа држава постои независен оператор кој во соработка со мобилните оператори ги следи комуникациите на оние што се предмет на обработка, при што во секое време на листа ги има броевите на обработка. Во дискусијата беше укажано дека во Република Македонија има пракса на препишување на други закони кои не се применливи во наши услови.

Претставникот на Институтот за човекови права г-ѓа **Маргарита Цаца Николовска** во својата дискусија оцени дека со Предлог-законот се зголемува полето на човекови права каде што може да се интервенира и од тие причини неопходна е дебата за овие прашања. Во однос на текстот на Предлог-законот г-ѓа Цаца Николовска се осврна на членот 4 каде што се предлага дека следењето на комуникациите се остварува во постапка утврдена со овој закон, со која не се загрозуваат човековите права и слободи. Според г-ѓа Цаца Николовска со самото постоење на овој закон се загрозуваат основните

човекови права и слободи. Во таа насока се изнесе дека времетраењето на усната наредба по која може да се интервенира во човековите слободи и права се зголемува од 24 на 48 часа, без аргументирано образложение, за што се смета дека е недопуштено. Оттука, во иднина доколу Предлог-законот се донесе како што е предложен, може да создаде проблеми за државата откако некој поединец ќе осознае дека бил предмет на обработка преку овој закон. Во членот 30 од Предлог-законот се наведува дека подзаконските прописи со кои ќе се регулира следењето на комуникациите ќе ги донесат Министерот за внатрешни работи и Министерот за финансии во рок од 30 дена по донесување на законот. Според г-ѓа Цаца Николовска ова е чувствително прашање, при што беше покренато прашање што ќе се регулира со подзаконските акти кога тоа е предмет на уредување на самиот закон и дали може ваков тип на прашање да се регулира со подзаконски акт. За ова прашање во иднина ќе треба да се произнесе Уставниот суд. Во дискусијата беше покренато прашање - како ќе се спроведува контролата и надзорот над користењето на мерките за следење на комуникациите. Според членот 37 за извршениот надзор над законитоста на спроведувањето на мерките, Комисијата поднесува годишен извештај до Собранието. Беа покренати две прашања: прво - што доколку Комисијата не ја исполни оваа обврска и второто прашање - врз основа на што Комисијата ќе го подготвува својот извештај, доколку нема пристап до информациите.

Во дискусијата г-ѓа Цаца Николовска напомена дека ова се обврски кои државата ги презела со Оперативниот патоказ, чие исполнување треба да помогне во приближувањето на Република Македонија кон ЕУ и НАТО. Со оглед дека во Предлог-законот е наведено дека за негово спроведување не се потребни дополнителни финансиски средства, беше поставено прашањето дали тоа значи дека не се предвидени средства за едукација на кадрите кои ќе работат на спроведување на законот.

Беше изразена загриженост заради тоа што законодавецот не дава обврска за постоење на аргументирано образложение - зошто е потребна примена на некоја од посебните истражни мерки. Имено, она што е наведено во членот 9 од Предлог-законот беше оценето дека не е суштинско, односно елементите се од формален карактер, што може да доведе до сериозна повреда на човековите права. Во поглед на влегувањето во сила на законот беше искажано дека со соодветна продлабочена анализа ќе се увиди дека и овој закон ќе трпи одложувања, од причина што во голема мера е поврзан со Законот за кривичната постапка, за кој повторно се бара одложување на примената. Имајќи го ова предвид беше изнесено мислење дека е потребно Предлог-законот да се повлече и да се подготви нов текст според стандардите, со цел доследно да се применат принципите на заштита на човековите слободи и права.

Претставникот од Факултетот за безбедност-Скопје **проф.Фросина Ташева Ременски**, изнесе констатација дека предлагачот на законот пристапува кон формално нормативно усогласување на Законот за следење на комуникациите со Законот за кривичната постапка. Предлог-законот не ги опфаќа клучните пунктови од Оперативниот патоказ и забелешките на ЕК во однос на вмешаноста на министерот за внатрешни работи во дозволата за следење на комуникациите. Законот ги отвора клучните прашања кои се во

насока на посочување на квалитативните аспекти на примена на посебните и специјалните истражни мерки, но и на Законот за следење на комуникациите.

Проблемот на контролата на примената на следењето на комуникациите и специјалните истражни мерки е прашање за кое треба повеќе да се дискутира и можеби да произлезе закон за контрола и надзор над примената на специјалните истражни мерки. Ова од причина што се покажа дека парламентарната контрола, односно Собраниската комисија за контрола во делот на работата на Управата на безбедност и контраразузнавање, како и следењето на комуникациите, не ги даде посакуваните резултати од повеќе аспекти. Прашањето на контролата е дополнително усложнето ако се земе предвид дека постојат повеќе субјекти, согласно со Законот за кривичната постапка, но и Законот за следење на комуникациите.

При извршување на надлежностите утврдени со Законот за внатрешни работи, Управата за безбедност и контраразузнавање може да собира податоци со користење на јавни извори или со примена на тајни посебни мерки согласно со Законот за кривичната постапка и Законот за следење на комуникациите. Се пристапува кон примена на овие мерки само доколку собирањето на податоците и информациите се отежнати. Начинот и постапката за собирање на податоци се регулира со упатство од директорот на Управата за безбедност и контраразузнавање и истите претставуваат државна тајна. Сега, во рамките на МВР истовремено се јавуваат два субјекта кои согласно со Законот за кривичната постапка имаат право да ги применат специјалните истражни мерки. Госпоѓа Ременски укажа дека во рамките на Секторот за специјални истражни мерки при Одделот за организиран криминал во централните полициски служби при Бирото за јавна безбедност нема технички капацитет да се спроведува тајното следење на комуникациите. Тоа го прави Петтата управа на Управата за безбедност и контраразузнавање, која има извесна техничка независност од давателот на телекомуникациските услуги. Во дискусијата г-ѓа Ташева Ременски укажа дека се отвара клучното прашање - ако сега дополнително се даде можност и на Финансиската полиција и Царинската управа, кое тело ќе може да го контролира следењето на комуникациите доколку повеќе различни субјекти се јавуваат како применувачи на специјалните истражни мерки и на следењето на комуникациите. Исто така, дополнително се отвора прашањето на институционалните, нормативните и ресурсните капацитети на институциите задолжени за примена на овие мерки имајќи предвид укажувањата на ЕК дека Одделението за организиран криминал и Одделението за компјутерски криминал се недоволно кадровски екипирани. Од овие причини, постои дилема дали прибегнувањето кон специјалните истражни мерки не произлегува од недостатокот на професионални и стручни човечки ресурси за да се собираат податоци на друг начин, пред да се применуваат специјалните истражни мерки како крајно средство во откривањето на кривичните дела.

Делумното регулирање на прашањето поврзано со тајното собирање на податоци и информации е прашање на кое треба дополнително да се обрне внимание, затоа што сегашниот Закон за кривичната постапка содржи осум посебни истражни мерки, и отвора дополнително прашање ако се земе предвид дека законодавецот определува и друга мерка која го опфаќа тонското снимање (мерката 3 која опфаќа тајно набљудување, следење и

визуелно-тонско снимање). Врз основа на овој кумулативен баран услов многу докази во рамките на кривичната постапка паѓаат, бидејќи судот инсистира со визуелниот да го има и тонскиот запис.

Во дискусијата г-ѓа Ташева Ременски укажа дека во Предлогот за измени и дополнувања на Законот за следење на комуникациите, многу пошироко е дефинирана комуникацијата, опфатени се интернет портали и електронска пошта. Во рамките на новиот Закон за кривичната постапка, наведени се повеќе посебни мерки и дополнително се усложнува прашањето на контролата на следењето на комуникациите особено ако се има предвид дека следењето и снимањето на телефонските комуникации се првата посебна мерка од новиот ЗКП. Сега дополнително се отвора прашањето на следење на комуникацијата преку користење на компјутерски системи и технологии. Увидот во остварени телефонски и електронски комуникации се низа на посебни истражни мерки кои не се регулирани, а го опфаќаат тајното собирање на податоци.

Госпоѓа Ташева Ременски потенцираше дека интенцијата на секоја демократија, а во тие рамки и определбата на нашата држава за интеграција во ЕУ, треба повеќе да нè насочи во барање на механизми за надворешна контрола, воспоставување на еден систем кој ќе ги кумулира надлежностите, но и поголема едуцираност на сите субјекти засегнати од примената на законските одредби. Ова особено, заради праксата на Европскиот суд за човекови права и посебно во делот на тужбите според членот 8 од Европската конвенција што се однесува на приватноста. Ако се земат предвид сите мерки кои ги предвидува новиот ЗКП, се допира аспектот на приватноста при што пожелно е да се има предвид при натамошната обука и усовршување на службите задолжени за примена на мерките.

На крајот од дискусијата г-ѓа Ташева Ременски изнесе податоци од јавно достапните извештаи за работата на Јавното обвинителство за 2006 и 2007 година, според кои најмногу од наредбите за примена на посебни истражни мерки, се однесуваат на наредби за мерката за тајно набљудување, следење и визуелно-тонско снимање. Во недостиг на извештаи за годините по 2007 се исклучува можноста да се изведе заклучок дали има зголемување или намалување на бројот на одобренија за примена на мерките. Според г-ѓа Ташева Ременски, фактот што обвинителството дава согласност за мерката тајно набљудување, следење и визуелно-тонско снимање како доминантна мерка во отсуство на транспарентни извештаи, може да се толкува и како прибегнување или заобиколување на мерката следење на комуникациите со делот од тајното следење кое вклучува визуелно-тонско снимање.

Претставникот од тинк-тенк организацијата "Аналитика" **г. Андреја Богдановски** ги поздравил измените и дополнувањата на Законот за следење на комуникациите, со цел за хармонизација со Законот за кривичната постапка и препораките од ЕК, но истовремено нагласил дека има забелешки кои се однесуваат на текстот на работната верзија на Предлог-законот.

Организацијата "Аналитика" потенцира дека од суштинска важност е потребата за организирање на јавна расправа во врска со очекуваниот закон за измени и дополнување на Законот за Агенцијата за разузнавање, имајќи предвид дека според НПАА се очекува оваа есен и истиот не е изменет уште од неговото донесување во 1995 година. Исто така, организацијата повикува

на јавна расправа по измените и дополнувања на Законот за внатрешни работи и Законот за финансиската полиција, особено за одредбите кои се однесуваат на надзорот и контролата.

Во дискусијата г.Богдановски се осврна на коментарот од Предлог-законот според кој донесувањето на овој закон нема да има фискални импликации. Со Предлог-законот се предвидуваат уште две други институции за следење на комуникациите, Царинската управа и Финансиската полиција. Се постави прашањето колку овие две институции располагаат со соодветната техничка опрема и дали со донесувањето на Законот за изменување и дополнување на Законот за кривичната постапка се предвидени дополнителни буџетски средства во овој сегмент.

Во Извештајот на ЕК за напредокот на Република Македонија во 2011, е нотирано е дека Царинската управа и Финансиската полиција немаат технички капацитети за примена на специјалните истражни мерки.

Беше даден предлог дека е потребно посериозно да се разгледа хрватскиот модел на следење на комуникациите, а тоа е преку воспоставување на единствен центар за следење на комуникациите. Во Република Хрватска ова тело е познато како Оперативно технички центар за надзор над комуникациите, каде што сите баратели имаат пристап до овој центар. На овој начин се олеснува и надзорот над работата на органите кои можат да ги следат комуникациите, од причина што е полесно да се врши надзор над една институција, отколку над повеќе. Со вакво решение би се намалиле и трошоците за набавка на нова опрема.

Во однос на надзорот и контролата над примената на специјалните истражни мерки, г. Богдановски се осврна на Извештајот на ЕК за напредокот на Република Македонија за 2011 година, каде што е нотирано дека постоечкиот парламентарен надзор над наредбите за следење треба да се зајакне. Бидејќи со Предлог-законот не е опфатено тоа прашање, треба да се промени. Ставот на организацијата "Аналитика" е дека треба да се донесе сеопфатен закон за парламентарен надзор во областа на безбедноста и одбраната, при што како пример беше даден моделот на Црна Гора според кој во еден закон се уредени сите надлежности на телата определени за вршење надзор. Вакво решение ќе помогне во отстранување на законските пречки со кои досега се соочуваат телата.

Во поглед на текстот на Предлог-законот, г. Богдановски од име на тинк-тенкот Аналитика презентираше препораки со кои суштински ќе се зајакне улогата на Комисијата за надзор над спроведувањето на мерките за следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи и од Министерството за одбрана:

- со оглед дека се предлага зголемување на бројот на овластени органи за следење на комуникациите, потребно е да се промени називот на Собраниската комисија за надзор на спроведување на мерките за следење на комуникациите;

- по барање на Комисијата за надзор над спроведувањето на мерките за следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи и од Министерството за одбрана или нејзин член, Министерството за внатрешни работи, Министерството за одбрана, Царинската управа и Финансиската полиција поднесуваат посебни извештаи и податоци и информации за активностите остварени во делокругот на работата;

- овластените органи (МВР, Царинската управа, Финансиската полиција и Министерството за одбрана), се должни на барање на Комисијата да дозволат непосреден увид за активностите преземени во врска со следењето на комуникациите, односно овозможување на теренски посети;

- вработените во МВР, Министерството за одбрана, Царинската управа и Финансиската полиција, се должни на барање на Комисијата да учествуваат на комисијски расправи, во рамките на овластувањата согласно со нивните работни места или функции и

-овластените органи (МВР, Царинската управа, Финансиската полиција и Министерството за одбрана), не можат да дадат податоци за идентитетот на соработниците на органите и други лица со кои откривањето на тие податоци може да наштети, како на безбедноста на Република Македонија така и разузнавачките акции кои се во тек.

За да може ова да се операционализира е потребно комисијата да добие посебен буџет и засилување со експертска помош и поддршка.

Претставникот од Јавното обвинителство на Република Македонија г. **Ацо Колевски** информираше дека Јавното обвинителство е вклучено во имплементација на одредбите од Законот за следење на комуникациите. Предлог-законот бил доставен на мислење до Јавното обвинителството од страна на Министерството за внатрешни работи. По проучувањето на текстот на Предлог-законот, од Јавното обвинителството било доставено мислење до Министерството за внатрешни работи при што дел од забелешките биле прифатени, но дел за кои се цени дека се суштински не биле прифатени.

Со цел за подобрување на текстот на Предлог-законот и неговата усогласеност со Законот за кривичната постапка, биле дадени следниве забелешки:

- употребата на терминот "на надлежниот" пред зборовите: јавен обвинител, судија на претходна постапка, суд или првостепен суд, може да создаде дополнителна забуна во тековното работење на Јавното обвинителство;
- во Предлог-законот се користи терминот "се врши" истиот не е во согласност со одредбите од Законот за кривичната постапка, каде што се користи терминот „се спроведува“;
- во Предлог-законот се користи терминот "старешини" истиот треба да се усогласи со одредбите од Законот за кривичната постапка, каде што се употребува терминот "раководители“;

Покрај споменатите забелешки од термилошки карактер, Јавното обвинителство имало забелешки и на содржината на членовите 9, 10 и 18 од Предлог-законот. Предлогот на Јавното обвинителство бил појасен, попрецизен и усогласен со одредбите на Законот за кривичната постапка.

За членот 9 од Законот се предлага "Јавниот обвинител по сопствена иницијатива или по предлог на раководители на организационите единици во Министерството за внатрешни работи, Управата за финансиската полиција и царинската полиција кои со закон се овластени да преземаат мерки и активности за откривање на кривични дела, фаќање и пријавување на сторителите на истите, обезбедување на докази и други мерки за непречено водење на кривичната постапка, до судијата на претходна постапка поднесува образложено барање за донесување наредба за следење на комуникациите".

Во однос на членот 11-а став 3 алинеја 1 од Законот, се предлага следново: "Веднаш ги известува раководителите од членот 9 став 1 од овој закон за спроведување на усната наредба во случај кога следењето на комуникациите го спроведува Министерството за внатрешни работи, Управата за финансиска полиција или Царинската управа".

Во однос на членот 18 се предлага следново: "јавниот обвинител врз основа на посебниот извештај, целокупната документација на техничкиот запис, изготвени согласно со Законот за кривичната постапка од овластен орган за спроведување на следењето на комуникациите и другите расположливи докази и податоци цени дали ќе донесе наредба за спроведување на истрага".

Во дискусијата **г. Павле Саздов** пратеник и член на Комисијата за надзор над спроведувањето на мерките за следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи и од Министерството за одбрана, истакна дека јавната расправа се одржува прерано и дека законот ќе треба да се доусогласува со одредени институции во државата и со Европската комисија. Во средината на јуни годинава се очекува експерт од ТАИЕКС да се вклучи во подготовката на Предлог- законот за изменување и дополнување на Законот за следење на комуникациите.

Според **г.Саздов**, на јавната расправа имаше дебата повеќе за политика, а помалку стручна дебата за одредбите од Предлог-законот.

Во однос на досегашното спроведување на Законот што се однесува на надзорот на Собраниската комисија, **г.Саздов** изнесе мислење дека претседателот на телото не сака надзорот да функционира. Беше изнесено мислење дека сите пратеници не се стручни да дебатираат за сите области со кои се занимава Собранието, при што се укажа на потребата од нивна обука, да се посетат земји членки на ЕУ со цел да се согледаат искуствата за начинот на функционирање на механизмот за надзор на мерките за следење на комуникациите.

Комисијата за надзор над спроведувањето на мерките за следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи и од Министерството за одбрана, има надзор само над една посебна истражна мерка, а тоа е во поглед на контролата на следењето на комуникациите, а не на сите останати посебни истражни мерки.

Со Законот за следење на комуникациите во легислативата на Република Македонија се уредуваат прашања кои се однесуваат на условите и постапката за следење на комуникациите, начинот на постапување, чување и користење на добиените информации и податоци. Со донесување на Законот за кривичната постапка дојде до поединечно регулирање на прашањата за условите и постапката за спроведување на оваа посебна истражна мерка, затоа голем број на одредби од овој закон се избришани, бидејќи се предмет на Законот за кривичната постапка. Во Предлог-законот е рedefиниран предметот на уредување на овој закон, во смисла дека условите за спроведување на посебната мерка следење и снимање на телефонските и другите електронски комуникации не е веќе предмет на уредување, бидејќи е утврден во Законот за кривичната постапка и согласно со тоа се пристапува со бришење на членот 2 од Законот.

Најсуштинска интервенција во Законот за следење на комуникациите која е неопходна за надминување на забелешките од Извештајот на ЕК за напредокот на Република Македонија, е забелешката во делот на директната вмешаност на министерот за внатрешни работи при одобрување на следење кое беше во сила со претходниот закон.

Во дискусијата г. Павле Саздов укажа дека со членот 10 од Предлог-законот се врши целосно усогласување со членот 257 од Законот за кривичната постапка, се предлага во барањето за донесување на наредба за следење на комуникациите да бидат наведени истите податоци кои ќе ги содржи донесената наредба за следење на комуникациите. Се врши усогласување на регулативата во врска со прашањата кои се однесуваат на овластените органи. Како овластени органи, покрај Министерството за внатрешни работи, се вклучуваат и јавниот обвинител, Финансиската полиција и Царинската управа. Во насока на интензивирање на почитувањето на основните човекови слободи и права, со членот 19 од Предлог-законот се овозможува остварување на судска заштита секогаш кога граѓанинот ќе претрпи штета ако податоците собрани со следењето на комуникациите или податоци кои се уништени се објават во јавноста.

На крајот од дискусијата г. Саздов истакна дека работната верзија на Предлог-законот претставува добра основа за измена и дополнување на постоечкото законско решение и дека сите суштински забелешки кои произлегуваат од експертската јавност ќе бидат земени предвид во натамошната постапка.

Претставникот од Институтот за европска политика г-ѓа **Малинка Ристовска Јорданова** во дискусијата се осврна на Пристапниот дијалог на високо ниво, при што информираше дека активноста во однос на следењето на комуникациите е формулирана и органичена само на еден аспект, односно промена на субјектот кој го дава барањето за следење на комуникацијата и што ја спроведува наредбата.

Со предложените измени на Законот за следење на комуникациите, има толку многу субјекти што ќе можат да го одобрат следењето, што не се знае кој ќе ја сноси одговорноста за прислушувањето. Треба да се знае кој ќе ја носи одговорноста за барањето и кој ќе ја извршува наредбата.

Претставникот од Институтот за европска политика, образложи дека се менува членот 17 од Законот, но не се менува и членот 30 од Законот, што се однесува на делот на постапката за следење на комуникациите заради заштита на интересите на безбедноста и одбраната на земјата. Повторно барањето го поднесуваат министерот за внатрешни работи и министерот за одбрана, кога постојат основи на сомневање што претставува широка формулација. Кога во текот на следењето на комуникациите по овој основ се стекнат податоци за кривични дела според членот 142 од Законот за кривичната постапка, тие податоци можат да се искористат. Според г-ѓа Ристовска Јорданова, со предложените измени во Законот за следење на комуникациите, не е постигната основната цел, односно да се лоцира одговорноста во професионален носител во институциите на системот за наредба за следење на комуникациите. Во дискусијата беше потенцирано дека треба да останат постојните решенија од Законот за следење на комуникациите, односно не смее да се брише членот 2 во кој јасно е укажано дека никој не смее да

нареди следење на комуникациите без наредба на надлежен суд, како и членот 5 според кој следењето на комуникациите може да трае само одредено време.

Госпоѓа Ристовска Јорданова напомена дека работната верзија на Предлог-законот нема образложение во прилог со која Европската конвенција за човекови права или европска директива се усогласува законот.

Господинот Павле Трајанов, пратеник и член на Комисијата за надзор над спроведувањето на мерките за следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи и од Министерството за одбрана укажа дека се отвора клучно прашање, а тоа е цивилната контрола над институциите кои ќе ги применуваат средствата за следење на комуникациите. Во законот има системска грешка, бидејќи Комисијата врши надзор над МВР, сега барањето за прислушување го доставува јавниот обвинител, а крајната одлука за прислушување ја има судот кој ја води претходната постапка. Потребно е да се допрецизираат сите прашања, да се дефинираат правата на Собраниската комисија, пред Предлог-законот да се достави до Собранието. Може да се размисли во измените на Законот за следење на комуникациите, да се вклучи и Републичкиот судски совет да може да направи увид во работата на судовите кога носат наредба за применување на мерките за прислушување.

Во дискусијата беше искажано мислењето дека со широката дисперзија на правото за иницирање на постапка за следење на комуникациите, до ниво на раководители на организациони единици од Царинската управа и Финансиската полиција, можно е да се појави масовно кршење на основните човекови права.

Господинот Трајанов укажа дека цивилната контрола на спроведувањето на мерките за следење на комуникациите претставува сложен процес, за оваа тема треба да се отвори расправа при што ги повика сите експерти од областа да дадат конкретни забелешки на законот.

Според националното законодавство, можеби е добро уредено дека мнозинството во Собраниската комисијата за надзор над спроведување на мерките за следење на комуникациите, е од редот на опозицијата во Собранието. Истовремено беше сугерирано дека треба да се изгради методологија за да се оствари суштински надзор на следењето на комуникациите од страна на Комисијата.

Потребен е подзаконски акт во кој јасно ќе се дефинира процедурата како ќе се иницира предлог за примена на мерките за следење на комуникациите.

Според г. Трајанов нема потреба да се издвојуваат дополнителни финансиски средства за опрема, бидејќи во Законот јасно е наведено дека техничките работи ќе се вршат во Министерството за внатрешни работи и еден дел во Министерството за одбрана. Надлежната управа за следење на комуникациите треба да биде технички сервис за сите организациони единици на Министерството за внатрешни работи, Царинската управа и Финансиската полиција.

Членот на Националниот совет за евроинтеграции и претставник од Кабинетот на претседателот на Република Македонија г. **Димитар Мирчев** се

осврна на јавните расправи кои се организираат од страна на Националниот совет за евроинтеграции. Беше дадена сугестија во иднина јавните расправи да се одржуваат кога законите се меѓу нацрт и фазата на предлог-закон, со цел да можат да се подобрат текстовите на одредбите. Господинот Мирчев позитивно го оцени организирањето на јавната расправа и истакна дека законот е во корелација со уште 10-15 други закони од слична тематика.

Беше даден предлог Собранието на Република Македонија, Министерството за правда или некој друг државен орган, да набави посебна опрема - софтвер, заради споредување на законитоста и уставноста на актите. Предлогот е со цел да се олесни целокупната процедура во Владата, Собранието и министерствата, од можностите за ризици за доаѓање во конфликт меѓу Уставот и законите, спротивности меѓу различни закони, меѓу одделни членови на одреден закон или споредување на компатибилноста меѓу законите и подзаконските акти.

Господинот Мирчев укажа дека текстот на Предлог-законот е во насока на патоказот на Европската комисија. Во периодот што следи важно е да се заврши процедурата поврзана со Законот за следење на комуникациите, како и со неколку други важни закони, што ќе бидат нотирани во следниот извештај на ЕК за напредокот на Република Македонија. Според г. Мирчев најважно е дека е исполнета главната забелешка на ЕК, во поглед на тоа дека налогодавната функција за следење на комуникациите што претходно ја имаше министерот за внатрешни работи, сега преминува на Јавното обвинителство и судовите. Од оваа причина г. Мирчев изнесе позитивен став на измените на Законот за следење на комуникациите, а дел од сугестиите и предлозите изнесени на јавната расправа можат да се вклучат во натамошната расправа по Предлог-законот.

Пратеникот и член на Националниот совет за евроинтеграции, г. Тито Петковски, упати прашање до претставникот на Јавното обвинителство на Република Македонија, дали се водени разговори за причините за одложувањето на реформите за две години во делот на Јавното обвинителство.

Претставникот од Јавното обвинителство г.Ацо Колевски, одговори дека остварувањето на клучните поставени предуслови е многу важно за да може Јавното обвинителство да ја остварува својата функција во согласност со новите одредби од Законот за кривичната постапка.

Господинот Талат Џафери пратеник и член на Националниот совет за евроинтеграции ја поздрави јавната расправа по работната верзија по Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за следење на комуникациите. Во дискусијата беше изнесено дека со измените на законодавството за судовите и Јавното обвинителство, се воспостави систем во кој одредени надлежности се префрлаат на Јавното обвинителство. Законите би требало да предвидат можност Собранието да има определена надзорна функција и над судската власт. На овој концепт не треба да се гледа како навлегување во работата на независноста на судската власт, бидејќи комплементарно е сите власти во државата да обезбедат сигурност на граѓаните и на системот на државата.

Во дискусијата г.Џафери искажа подготвеност да придонесе во работата на Собраниската комисија за надзор над спроведувањето на мерките за следење на комуникациите. Контролата, односно надзорот г. Џафери го подразбира исклучиво доколку е законски определен, бидејќи само на таков начин ќе има ефекти.

Треба да се размисли за предложеното решение во однос на широката дисперзија на правото за иницирање на постапка за следење на комуникациите, до ниво на раководители на организациони единици, како и потребата за дефинирање на вертикалната одговорност.

Потребно е да се обезбеди квалитетна законска рамка за следење на комуникациите, што ќе овозможи сите засегнати страни да ги вршат функциите согласно со законот.

**ПРЕТСЕДАТЕЛ
НА НАЦИОНАЛНИОТ СОВЕТ
ЗА ЕВРОИНТЕГРАЦИИ**

Радмила Шекеринска

