

2016/ОКТОМВРИ

СТУДИИ



Надзор над мерките
за следење - добри практики од
Обединето Кралство

www.analyticamk.org

Скандалот со прислушувањето во Македонија откри многу недоследности во функционирањето на безбедносните служби, но и отсуство на соодветни надзорни и контролни механизми над мерките за следење. Во октомври 2016 год., Премиерот Емил Димитриев најави проект за консолидација на безбедносните служби, кој меѓу другото, има за цел да ги направи поефикасни, транспарентни и отчетни. Иницирањето на реформи како одговор на одреден настан не е непозната практика низ светот. Движечката сила при реформирањето на службите кон подобра транспарентност и отчетност, вклучително и демократски надзор во многу етаблирани демократии, меѓу кои и Обединетото Кралство, честопати биле скандали и наводни нелегални активности. Затоа, вреди да се погледне кон овие искуства со цел да се идентификуваат лекции кои можат да бидат применети во нашиот контекст.

1. РЕФОРМИ ВО СЛУЖБИТЕ КАКО ПОСТОЈАН ПРОЦЕС

Во Обединетото Кралство, дури и воспоставувањето на законската рамка за безбедносните служби (и пред се признавање дека воопшто постојат) се случи на почетокот на 90-тите бидејќи во спротивно тоа би значело повреда на одредбите од Европската конвенција за човекови права.¹ Сепак, најголемиот скандал во последно време е несомнено откривање на практиките за следење од страна на Американска-

та национална агенција за безбедност и Штабот за комуникации на британската влада. Комисијата за разузнавање и безбедност спроведе истрага според која наводното следење на комуникации во рамките на програмата ПРИЗМА се смета за неосновано, сепак, комисијата ја оцени правната рамка која ја регулираше материјата во тоа време како незадоволителна.² После ова следеше длабинска истрага за интрузивните капацитети на безбедносно-разузнавачките служби објавена во март 2015 каде пратениците препорачаа целосно нова законска рамка со подобра заштита на приватноста и зголемена транспарентност.³

Парламентарната комисија не беше единствената која ја ревидираше работата на службите. Дејвид Андресон, независниот ревизор на законодавството за тероризам беше задолжен и подготви сеопфатен, критичен и јавно достапен извештај за интрузивните мерки со препораки за реформирање на сите чинители (вклучувајќи ги службите и системот за надзор и контрола).⁴ Извештајот на Андресон

2 Соопштение на парламентарната Комисија за разузнавање и безбедност за наводното следење на комуникациите според програмата ПРИЗМА на САД спроведено од Владиноот штаб за комуникации (јули 2013)

3 Парламентарна Комисија за разузнавање и безбедност Приватност и безбедност: модерна и транспарентна законска рамка, март 2015

4 Дејвид Андресон, Прашање на доверба: извештај за ревизијата на истражните мерки (Независен ревизор на законодавството за тероризам, јуни 2015).

е исто така важен бидејќи покажува на кој начин земјите треба да го испитуваат својот систем за следење за да можат да бидат во тек со новите технолошки случувања. Исто така, како што мерките стануваат се поинтрузивни, потребно е да се воведуваат нови заштитни механизми, дури и кога се чини дека јавноста не е многу загрижена за тоа.

Важно е македонските чинители да не го пропуштат погодниот момент и да ги гледаат тековните скандали како можност за систематски измени и воведување на заштитни механизми кои ќе ги ограничат можностите за идна злоупотреба на безбедносните служби. Особено е важно оваа реформа да се заснова на сеопфатна анализа на тековните систематски недоследности кои доведоа до скандалот со прислушувањето. Освен тоа, особено треба да се стави акцент на надзорните и контролните механизми.

2. КАПАЦИТЕТ НА ПАРЛАМЕНТАРНИТЕ НАДЗОРНИ КОМИСИИ

Еден од предусловите за спроведување на ефективен надзор е знаењето како да се стори тоа. За да се разберат техниките за следење потребно е техничко знаење, но исто така и правна писменост и познавање на човековите права (како правото на приватност), анти-терористички стратегии и воопшто работата на службите. Од пратениците не се очекува да станат експерти за време на нивниот мандат,

но треба да им се обезбеди пристап до експертиза и доволно финансиски средства.

Дури и во земјите со долги демократски традиции, како што е Обединетото Кралство, Комисијата за разузнавање и безбедност се соочи со многу предизвици уште од нејзиното основање во почетокот на 90-тите, како што е конфузија околу нејзината улога и надлежностите, одбивање на пристап до материјалите на службите и слабо спроведување на нејзините препораки.⁵ Освен тоа, комисијата дури во 2013 год. се воспостави како парламентарно тело наместо тело на извршната власт кое му одовараше на премиерот, а нејзината надлежност истовремено се прошири да врши надзор над оперативните активности на службите, а не само на политиките, администрацијата и финансиите.⁶ Комисијата добива поддршка во својата работа од страна на сопствен независен секретаријат и истражител, а нејзините членови се чини дека се задоволни со пристапот до неопходната правна, техничка и финансиска експертиза.⁷ Во согласност со зголемените надлежности за надзор во последните години, нејзиниот буџет исто така беше планирано да се удвои во 2015 год, и да се вработи дополнителен персонал.⁸

Британската парламентарна комисија спроведува истраги за индиви-

5 Фитиан, М. „Британското искуство со отчетност во разузнавањето“, Разузнавање и национална безбедност 22. бр. 1 (1 февруари, 2007): 75-99

6 Закон за правда и безбедност 2013, гл. 18

7 Парламентарна Комисија за разузнавање и безбедност Приватност и безбедност: модерна и транспарентна законска рамка, март 2015

8 Парламентарна Комисија за разузнавање и безбедност, Годишен извештај 2013-2014, 2014, 7.

1 Борн, Х. и Џонсон, Л.К. „Балансирање на оперативната ефикасност и демократскиот легитимитет“ во Кој го следи шпионите: Воспоставување отчетност на разузнавачките служби (Вашингтон, Д.С.: Потомак Букс, Инк., 2005) 225-240

дуални случаи преку кои се откриваат систематски недоследности. Исто така, надзорните тела повремено анализираат конкретни области како на пример вклученоста на жените во разузнавачката дејност.⁹ Во однос на ова, британската комисија треба да биде пофалена за нејзината транспарентност во однос на годишните извештаи. Извештаите се доста сеопфатни и како такви играат важна едукативна улога за јавноста.

3. СИСТЕМ НА ОТЧЕТНОСТ

Демократскиот (парламентарен) надзор е само еден аспект од обезбедувањето на отчетност при мерките за следење. Безбедносно-разузнавачките служби треба да подлежат на неколку нивоа на надзор - судски, министерски, независен, како и силни механизми за внатрешна контрола.

Обединетото Кралство има воспоставено комплексен систем за надзор и контрола. Важен дел на системот се шесте комисионери специјализирани за надзорни камери, следење на комуникациите, задржување и употреба на биометриски податоци итн. Овој систем се потпира на судството бидејќи комисионерите се пензионирани судии (назначени од страна на Премиерот) и како такви претставуваат добар избор бидејќи имаат големо правничко искуство и експертиза за работата на службите при истраги, а во исто време се и дистанцирани и независни од самите служби. Покрај тоа, опкружени се со персонал кој го обезбедува неопходното техничко знаење и поддршка. Сепак, комплексноста на системот понекогаш значи

поклопување и конфузија за работата на одделните тела. Па така, се препорачува трите постоечки комисионери да бидат заменети со нов Комисионер за разузнавање и надзор кој ќе ја преземе нивната работа, додека парламентарната комисија треба да ја преземе функцијата на Комисионерот за разузнавање и безбедност.¹⁰

Друго важно тело во Обединетото кралство е Трибуналот за истражни мерки кој истражува во однос на претставки за незаконска употреба на тајните мерки од страна на државните институции. Основан во 2000 год., овој посебен суд се соочи со потешкотии за да се постави како важен заштитник на граѓаните и да ја стекне нивната доверба.¹¹ Трибуналот почна да покажува резултати после постојаниот притисок од страна на неколку невладини организации започнувајќи од 2013 год.¹² Ова е важно бидејќи ја покажува улогата која граѓанското општество може и треба да ја игра за поттикнување на клима на отчетност. Граѓанските организации се сметаат за важни чинители во Обединетото Кралство - на пример, водечката тинк-тенк организација РУСИ имаше важна улога при ревидирањето на безбедносно-разузнавачкиот систем после

откритијата на Сноуден.¹³ Оттука, треба да ја препознаеме важноста на невладиниот сектор и поволностите кои може да ги донесе при реформирањето на службите.

Не постои рецепт за воспоставување на ефективен парламентарен надзор над мерките за следење како дел од работата на безбедносно-разузнавачките служби. Сепак, она што може да го научиме од етаблираните демократии како Обединетото Кралство, е пред се, да се искористи тековниот скандал за вистинска реформа на безбедносните служби и нивна трансформација во професионални и отчетни служби кои ќе ја стекнат довербата на граѓаните. Исто така, треба да се осигураме дека нашите надзорни тела ги имаат потребните средства вклучувајќи доволно законски надлежности и пристап до експертиза и поддршка при нивната работа што претставува предуслов за ефективен надзор. На крај, сите ние треба да работиме на охрабрување на клима на отчетност и транспарентност каде работата на службите ќе подлежи на надзор од страна на разни тела, меѓу кои и независен надзор.

¹⁰ Дејвид Андресон, Прашање на доверба: извештај за ревизијата на истражните мерки. Препораки 82-112, стр. 280-282

¹¹ Ибид, стр. 121-122

¹² Ибид.

¹³ Кралски институт на обединетите служби за одбранбени и безбедносни студии, Демократска лиценца да се оперира: извештај за независното ревидирање на мерките за следење, Вајтхал Извештај, јули 2015



АВТОР:
МАГДАЛЕНА ЛЕМБОВСКА,
mlembovska@analyticamk.org
Истражувач за
безбедносни прашања

Аналитика
Тинк-Тенк

www.analyticamk.org
info@analyticamk.org

⁹ Списокот на сите посебни извештаи е достапен на: <http://isc.independent.gov.uk/committee-reports/special-reports>