

VLADA CRNE GORE

Gospodin Milojko Spajić, premijer

Podgorica, 25. jul 2025.

Predmet: HITNO – Predlog zakona o ANB povući iz procedure jer je suprotan Ustavu i međunarodnim standardima ljudskih prava

Poštovani predsjedniče Vlade,

obraćamo Vam se povodom [Predloga zakona o Agenciji za nacionalnu bezbjednost \(ANB\)](#), koji je Vlada utvrdila na elektronskoj sjednici u večernjim časovima 23. jula i po hitnom postupku uputila u skupštinsku proceduru.

Protestujemo, prije svega, zbog toga što je Predlog utvrđen bez javne rasprave, bez usklađivanja njegove sadržine sa međunarodnim ugovorima koji obavezuju Crnu Goru i sa zakonodavstvom Evropske unije, čijem članstvu Crna Gora teži.

U obrazloženju Predloga nije navedeno zbog čega je izostala javna rasprava kao i zašto je izostalo usklađivanje sa međunarodnim standardima ljudskih prava.

Ovakav pristup donošenju zakona, koji onemogućava odgovarajuću stručnu raspravu, narušava povjerenje građana u institucije i demokratski proces i već po pravilu dovodi do rješenja koja su protivna ustavnim i međunarodnim garancijama ljudskih prava.

Predlažemo da se Predlog zakona povuče iz skupštinske procedure, da se o njemu sprovede sveobuhvatna i inkluzivna javna rasprava i obezbijedi njegovo usklađivanje sa Ustavom Crne Gore, zakonodavstvom Evropske unije i međunarodnim obavezama u oblasti zaštite privatnosti, ličnih podataka i osnovnih prava građana.

U nastavku ističemo kritike Predloga u mjeri u kojoj smo u vrlo kratkom roku mogli da sagledamo njegove nedostatke.

1) Ovlaštenje ANB iz člana 13 Predloga da bez sudske odluke pristupa podacima iz pisanih i elektronskih evidencija državnih organa, organa državne uprave, lokalne samouprave, pravnih lica i drugih subjekata koji vode pisane i elektronske evidencije

Civilni sektor već čitavu deceniju (od 2015. godine) zahtijeva da se važeći Zakon o Agenciji za nacionalnu bezbjednost izmijeni tako da službenici ANB-a nemaju neograničen uvid u lične podatke građana, već da svaki pristup bazama i evidencijama bude kontrolisan sudskom odlukom, i da se preduzima samo u jasno propisanim slučajevima potrebe za zaštitom nacionalne bezbjednosti. Ove zahtjeve je u aprilu ove godine izričito podržao i Komitet UN za ljudska prava, koji je kritikovao važeći član 8 Zakona o ANB, koji omogućava pristup bazama podataka koje vode pravna lica, uključujući banke i nevladine organizacije, bez prethodnog odobrenja suda (tač. 40)¹. Komitet je jasno upozorio državu da je takvo ovlaštenje suprotno članu 17 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima koji obavezuje Crnu Goru i preporučio da se u novi zakon uvedu neophodne pravne i proceduralne garancije u cilju sprečavanja zloupotreba i usklađivanja sa međunarodnim standardima².

Umjesto toga, Vlada ne samo što nije uvela sudsku kontrolu pristupa bazama podataka koje o građanima vode pravna lica, nego je u članu 13 Predloga zakona predložila rješenje kojim se ukida i ono malo postojeće vansudske kontrole – uklonjena je obaveza Agencije da podnese **pisani zahtjev** za pristup podacima, kao i zahtjev da se **pristup podacima** u registrima i zbirkama organa i pravnih lica elektronskim putem može vršiti samo **na osnovu pisanog sporazuma** zaključenog sa starješinom organa, odnosno odgovornim licem u pravnom licu, **uz prethodno pribavljeno mišljenje organa uprave nadležnog za zaštitu tajnih podataka i nezavisnog nadzornog tijela nadležnog za zaštitu podataka o ličnosti** iz člana 8 važećeg Zakona o ANB.

Drugim riječima, prema Predlogu zakona, državni organi, pravna lica i drugi subjekti su **dužni da Agenciji**, na njen zahtjev, **omoguće elektronski pristup svim podacima iz evidencija, registara i zbirki podataka koje vode u elektronskoj formi bez sudske odluke, bez pisanog sporazuma, bez prethodnog mišljenja organa nadležnog za zaštitu tajnih podataka i bez mogućnosti građana da ulože prigovor ili traže sudsku zaštitu.**

Tako svaki službenik ANB-a može pristupiti svim ličnim podacima građana, uključujući medicinsku dokumentaciju, bankarske podatke i sve druge informacije koje u svom posjedu imaju pravna lica u zemlji.

Pored standarda na koje je Crnoj Gori ukazao Komitet za ljudska prava Ujedinjenih nacija, i prema standardima koje je Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) uspostavio u tumačenju

¹ Concluding observations on the 2nd periodic report of Montenegro, Human Rights Committee, Geneva, UN, 7 May 2025, pp. 40/41 (Zaključna zapažanja o drugom periodičnom izvještaju Crne Gore, Komitet za ljudska prava, Ženeva, UN, 7. maj 2025. godine, tačke 40 i 41):

40. ... However, the Committee is concerned about allegations of unlawful surveillance ordered by a former director of the National Security Agency, and the inadequacy of the existing privacy safeguards in the Law on the National Security Agency, noting that article 8 of that law allows access to databases held by legal persons, including banks and non-governmental organizations, without court authorization (art. 17). *(Komitet izražava zabrinutost zbog navoda o nezakonitom nadzoru po nalogu bivšeg direktora Agencije za nacionalnu bezbjednost, kao i zbog nedovoljnih mehanizama zaštite prava na privatnost u Zakonu o Agenciji za nacionalnu bezbjednost, imajući u vidu da član 8 tog zakona omogućava pristup bazama podataka pravnih lica, uključujući banke i nevladine organizacije, bez sudske odluke (član 17).*

41. The State Party should continue its efforts to raise awareness of data protection and privacy rights and expedite the adoption of the draft law amending the Law on the National Security Agency, ensuring that it contains legal and procedural safeguards to prevent the misuse of surveillance powers, in full compliance with the Covenant and relevant international standards. *(Država članica treba da nastavi sa aktivnostima na podizanju svijesti o zaštiti podataka i pravima na privatnost i da ubrza usvajanje nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Agenciji za nacionalnu bezbjednost, kako bi se obezbijedilo da sadrži odgovarajuće pravne i proceduralne garancije za sprječavanje zloupotrebe ovlaštenja za nadzor, u potpunosti saglasnosti sa Paktom i relevantnim međunarodnim standardima.)*

² Ibid, tačka 41.

člana 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima (pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života) je neophodno da postoje odgovarajuće i efikasne garancije protiv zloupotreba i proizvoljnosti prilikom pretresa ili s njima izjednačenim radnjama kao što je pristup elektronskim bazama podataka, koji podrazumijeva kontrolu od strane nezavisnog i nepristrasnog organa kao što je sud ([Grande Oriente d'Italia v. Italy, 2024, §88,107](#)).

Predloženi zakon ne propisuje čak ni osnov sumnje da je neko izvršio krivično djelo, da bi se moglo miješati u njegova prava. Istovremeno, pravnim subjektima nije ostavljena ni bilo kakva mogućnost zaštite ako smatraju da legitimisani službenik ne treba da pristupi registrima ili zbirkama podataka koje posjeduju. Nije propisan bilo kakav mehanizam žalbe koji bi mogao odložiti sprovođenje usmene naredbe službenika ANB-a i pristup podacima.

Prema Predlogu zakona, jedini mehanizam zaštite predviđa da organi, pravna lica i drugi subjekti sami vode evidenciju o tome da su Agenciji dostavili podatak ili omogućili neposredan uvid, odnosno elektronski pristup podacima, uz navođenje datuma i vremena početka i završetka tog uvida ili pristupa (član 13). Međutim, briše se i dosadašnja odredba koja je zahtijevala da evidencija sadrži i brojeve službenih legitimacija ovlašćenih službenika Agencije koji su izvršili uvid ili imali pristup podacima (čl. 8, st. 9 Zakona o ANB). Time se ukida obaveza da se zna ko je konkretno imao pristup ličnim podacima građana.

Ovakva izmjena je problematična jer evidencija bez navođenja identiteta službenika, a uz potpuno odsustvo sudskog nadzora ili kontrole, predstavlja samo administrativnu formalnost, a ne stvarnu garanciju protiv zloupotreba i proizvoljnog prikupljanja ličnih podataka.

2) Ovlašćenje ANB da bez sudske odluke tajno prikupi podatke o elektronskoj komunikaciji korisnika, koja sadrži podatke o saobraćaju i lokacijama, kao i podatke o neuspješnom uspostavljanju elektronske komunikacije (čl. 15, st. 1, tač. 4, b))

[Ustavni sud Crne Gore je još 2014. godine](#), na inicijativu MANS-a, utvrdio da je neustavna odredba Zakonika o krivičnom postupku (ZKP) po kojoj je policija bez naredbe suda od pružaoca telekomunikacionih usluga pribavljala tzv. telefonske listinge³. U presudi je istaknuto da, prema stavovima Evropskog suda za ljudska prava, koje je prihvatio i Ustavni sud, provjera identičnosti telekomunikacionih adresa i vremena njihovog uspostavljanja (informacije o biranim brojevima sagovornika i trajanju razgovora, što su *prim. aut.* podaci o saobraćaju elektronske komunikacije) predstavlja integralni dio telefonskog razgovora, koji uživa ustavnu zaštitu nepovredivosti tajnosti komunikacija putem telefona – kako u odnosu na sadržaj, tako i u odnosu na podatke o obavljenim elektronskim komunikacijama. Ustavni sud je naglasio da pravo na privatnost obuhvata ne samo pisanu i izgovorenu riječ, već i podatke o tome ko je, kada, koliko dugo i koliko često ostvarivao komunikaciju, kao i sa kojih lokacija je ona vršena.

Polazeći od člana 42 Ustava Crne Gore, kojim je garantovana nepovredivost tajnosti pisama, telefonskih razgovora i drugih sredstava opštenja (stav 1), te propisano da se od tog prava može odstupiti isključivo na osnovu odluke suda radi vođenja krivičnog postupka ili iz razloga bezbjednosti države (stav 2), Ustavni sud je ocijenio da sudski nadzor znači da je **isključivo sud ovlašćen da odobri mjere kojima se zadire u tajnost komunikacija**. Prema tome, isto ovlašćenje se ne može vršiti samo na osnovu odobrenja direktora ANB, kako je to navedeno u članu 23 Predloga zakona.

Na osnovu ove odluke Ustavnog suda ukinuta je odredba čl. 257, st. 2 ZKP-a koja je omogućavala policiji pristup telefonskim listingzima bez odluke suda. Ne može se opravdati

³ Ustavni sud Crne Gore, *Sl. list CG* br. 47/2014, odluka U-I br. 34/11, od 23.7.2014.

predlog da službenici ANB budu bilo kako povlašćeni u odnosu na službenike policije, odnosno da građani ostanu nezaštićeni od zadiranja u njihovu privatnost od strane ANB u istim okolnostima.

3) Ovlašćenje ANB da bez sudske kontrole prikuplja podatke pregledom informaciono-komunikacionih sistema državnih organa, organa državne uprave, lokalne samouprave, lokalne uprave i pravnih lica koja vrše javna ovlašćenja (čl. 15, tač. 5)

Ovakva mjera predstavlja ozbiljan i neselektivan upad u pravo na privatnost jer omogućava ANB da bez sudskog nadzora pregleda sve elektronske evidencije, uključujući one koje sadrže osjetljive podatke, kao što su zdravstveni kartoni, podaci o socijalnoj zaštiti, poreski i finansijski podaci, informacije o dječjoj zaštiti i drugi podaci iz nadležnosti organa državne uprave i lokalne samouprave.

Prema članu 43 Ustava Crne Gore, garantovano je pravo na zaštitu ličnih podataka, a propisano je i da svako ima pravo da bude upoznat sa podacima koji su o njemu prikupljeni, kao i pravo na sudsku zaštitu u slučaju njihove zloupotrebe. Bez sudskog nadzora sprovođenja ovakve mjere, ostvarivanje ovih ustavnih prava praktično nije moguće.

Dodatno, pored primjedbi istaknutih gore, napominjemo da su [22 NVO još 2015. godine tražile:](#)

- da se **ovlašćenje ANB za uvid u baze podataka ograniči isključivo na slučajeve odobrene od strane predsjednika Vrhovnog suda**, i to samo kada je ugrožena nacionalna bezbjednost u jasno definisanim okolnostima;
- da se **zakonom propiše zabrana čuvanja “kolateralno” prikupljenih podataka koji nijesu bezbjednosnog karaktera**, jer bi trajno čuvanje ovih ličnih podataka u tajnim dosijeima predstavljalo narušavanje prava na poštovanje privatnog života, te da se uspostavi procedura njihovog uništavanja nakon završetka mjera,
- da se uvede **obaveza ANB da nakon zatvaranja predmeta obavještava građane, bez njihovog prethodnog pisanog zahtjeva, o mjerama primijenjenim nad njima, u skladu sa njihovim ustavnim pravom.**

Nijedan od pomenutih zahtjeva nije prihvaćen Predlogom zakona, zbog čega takođe tražimo da se Predlog zakona povuče iz skupštinske procedure, te da se o njemu sprovede sveobuhvatna i inkluzivna javna rasprava.

Tea Gorjanc-Prelević, izvršna direktorica Akcije za ljudska prava (HRA)

Daliborka Uljarević, izvršna direktorica Centra za građansko obrazovanje (CGO)

Maja Raičević, izvršna direktorica Centra za ženska prava (CŽP)