

MANDAT SPECIJALNE IZVJESTITELJKE ZA PRAVO NA PRIVATNOST

Ref: OL MNE 1/2025

16. septembar 2025. godine

Ekselencijo,

imam čast da vam se obratim u svojstvu Specijalne izvjestiteljke za pravo na privatnost, u skladu sa rezolucijom Savjeta za ljudska prava 55/3.

U tom smislu, željela bih skrenuti pažnju Vladi Vaše Ekselencije na svoju zabrinutost u vezi sa Predlogom zakona o Agenciji za nacionalnu bezbjednost (ANB) (u daljem tekstu: Predlog zakona), koji je Vlada Vaše Ekselencije usvojila 23. juna 2025. godine, a o kojem se raspravljalo u Parlamentu, ali je, kako razumijem, povučen iz parlamentarne procedure do daljnjeg. Posebno sam zabrinuta zbog članova 13, 15 i 18 Predloga zakona, koji, čini se, daju ANB-u široka ovlašćenja u vezi sa prikupljanjem i nadzorom informacija od pravnih i državnih subjekata, kao i pojedinaca, i to bez adekvatnog sudskog nadzora, što može biti u suprotnosti sa obavezama Crne Gore prema međunarodnom pravu o ljudskim pravima.

Podsjećam da su u prethodnoj komunikaciji, stručnjaci sa mandatima u okviru specijalnih postupaka iskazali zabrinutost u vezi sa pitanjima privatnosti u Crnoj Gori, uključujući javno objavljivanje ličnih podataka.¹ Zahvaljujem Vladi Vaše Ekselencije na kontinuiranoj saradnji sa tim stručnjacima.

Uvažavam amandmane na Predlog zakona koje je Vlada predložila 29. jula, a koji sadrže određene sudske garancije i nadzor, bilo od strane sudova ili nezavisnih nadzornih tijela. Uprkos tim amandmanima, smatram da i dalje postoje određeni nedostaci i da su potrebne dodatne izmjene kako bi se zaštitilo pravo na privatnost.

Opšti okvir međunarodnog prava

Naglašavam da pravo na privatnost štiti pojedince od proizvoljnog ili nezakonitog miješanja u njihov privatni i porodični život i prepisku, kako je propisano članom 12 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima (UDHR) i članom 17 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (ICCPR), koji je Crna Gora ratifikovala 2006. godine. Član 17 Pakta garantuje pravo na privatnost, štiteći pojedince od proizvoljnog ili nezakonitog zadiranja u njihov lični i porodični život, dom i prepisku, kao i od napada na njihov čast i ugled. „Nezakonito“ znači da do miješanja može doći samo u slučajevima predviđenim zakonom, koji mora biti u skladu s odredbama, ciljevima i svrhom ICCPR-a.

Svako ograničenje prava na privatnost iz člana 17 ICCPR-a mora biti predviđeno zakonom, biti javno dostupno, jasno i precizno, kako bi pojedinac mogao da se

¹ Vidi [MNE 1/2020](#)

upozna sa zakonom i utvrdi ko je ovlašćen da prikuplja podatke i pod kojim uslovima. Pored toga, svako ograničenje ovog prava mora biti nužno radi postizanja legitimnog cilja, proporcionalno tom cilju i predstavljati najmanje intruzivnu dostupnu mjeru.²

Agencije za nacionalnu bezbjednost

Prepoznajem da obavještajne i bezbjednosne službe imaju ključnu ulogu u zaštiti nacionalne bezbjednosti država. Efikasnost tih službi i zaštita ljudskih prava nijesu suprotstavljeni ciljevi, već komplementarni i međusobno osnažujući. Da bi se obezbijedilo oboje, neophodno je usvojiti čvrst zakonodavni okvir koji uključuje djelotvoran nadzor, odgovornost i garancije za zaštitu privatnosti, kao i jasna pravila o upotrebi istražnih tehnika.

Uopšteno, sve aktivnosti obavještajnih službi kojima se zadire u ljudska prava i osnovne slobode moraju:

i) biti predviđene zakonima koji su javno dostupni i u skladu s međunarodnim standardima ljudskih prava;

ii) biti strogo neophodne za ostvarivanje legitimnog bezbjednosnog cilja i zakonskog mandata obavještajnih službi;

iii) biti proporcionalne tom legitimnom cilju, tako da obavještajne službe biraju mjere koje najmanje ograničavaju ljudska prava i smanjuju negativne posljedice tih mjera na prava pojedinaca, uključujući i one koji nijesu osumnjičeni za bilo kakvu nezakonitu aktivnost;

iv) ne smiju kršiti međunarodno pravo, uključujući međunarodno pravo ljudskih prava, međunarodno humanitarno pravo i međunarodno izbjegličko pravo;

v) biti podvrgnute jasno definisanom i sveobuhvatnom sistemu za odobravanje, praćenje i nadzor sprovođenja bilo koje mjere koja ograničava ljudska prava;

vi) obezbijediti da lica čija su prava možda povrijeđena od strane obavještajnih službi mogu podnijeti žalbu nezavisnoj instituciji i tražiti djelotvorna pravna sredstva.³

Kada je riječ o mehanizmima nadzora i odgovornosti u obavještajnim aktivnostima, različiti oblici nadzora imaju svoje prednosti i nedostatke. Preporučuje se kombinacija više mehanizama, uključujući i one koji su potpuno nezavisni od obavještajnih službi i

² A/HRC/27/37, para. 23

³ A/HRC/14/46.

izvršne vlasti, kako bi se osigurala podjela vlasti⁴ i djelotvornost pravnih sredstava u slučaju kršenja ljudskih prava.

Smatram da je apsolutno neophodno, u kontekstu obavještajnog rada, obezbijediti tri nivoa zaštite ljudskih prava kroz: (i) sudski nalog za odobravanje prikupljanja obavještajnih podataka, (ii) nezavisan mehanizam nadzora i (iii) naknadno obavještavanje lica na koja se nadzor odnosio, nakon što je nadzor završen, pod uslovom da ono više ne predstavlja rizik za istragu koja je u toku.⁵ Ovaj nivo sudskih garancija izostaje iz Predloga zakona u njegovom sadašnjem obliku.

Takođe naglašavam obavezu da se pojedincima obezbijedi djelotvorno pravno sredstvo za kršenje ljudskih prava u skladu s međunarodnim pravom. Svako lice koje smatra da su mu prava, uključujući pravo na privatnost, povrijeđena nezakonitim ili proizvoljnim nadzorom, trebalo bi da ima mogućnost da traži djelotvorno pravno sredstvo pred sudom ili drugim nezavisnim i djelotvornim nadzornim organom, sposobnim da obezbijedi djelotvorno pravno sredstvo, poput ombudsmana, povjerenika za ljudska prava ili nacionalne institucije za ljudska prava.⁶

Predlog zakona

Pozdravljam Vladu Vaše Ekselencije što je u članu 1 Predloga zakona naglasila značaj poštovanja ljudskih prava u obavljanju poslova nacionalne bezbjednosti. Takođe izražavam priznanje predlagačima što su istakli da aktivnosti ANB-a moraju biti u granicama zakonitosti (član 6), te da ANB svoj mandat mora vršiti u skladu s principima proporcionalnosti (član 10). Međutim, i dalje sam zabrinuta zbog Predloga zakona, jer pojedine njegove odredbe mogu predstavljati povredu prava na privatnost.

Javna rasprava

Zabrinuta sam zbog toga što Vlada do sada nije sprovela proces javne rasprave prilikom pripreme Predloga zakona, koji bi uključivao i organizacije civilnog društva u različitim fazama zakonodavnog postupka, uključujući i rad odbora. Učešće javnosti, zasnovano na zakonskoj osnovi, u svakoj fazi zakonodavnog procesa predstavlja osnovni princip demokratskog upravljanja.⁷ Član 25(a) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima propisuje da svaki građanin ima pravo da „učestvuje u javnim poslovima, neposredno ili preko slobodno izabраних predstavnika“. Takođe naglašavam Smjernice Savjeta Evrope za građansko učešće u političkom odlučivanju, koje predviđaju da građansko učešće uključuje stvaranje prostora koji omogućavaju

⁴ Ibid, para. 13

⁵ Amicus Brief, Evropski sud za ljudska prava, Mikolaj Pietrzak protiv Poljske i Dominika Bychawska-Siniarska i dr. protiv Poljske, zahtjevi br. 72038/17 i 25237/18; usmeno izlaganje Specijalnog izvjestioca UN za promociju i zaštitu ljudskih prava u borbi protiv terorizma, 202.

⁶ A/HRC/34/61, para. 35, i praksa 6, u A/HRC/14/46; vidi

i: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/statements/2024-2-26-qctf-oversight-accountability-sr-ct-remarks.pdf>

⁷ A/HRC/30/26, para. 10 i 40.

„suštinsku razmjenu informacija i mišljenja koja informiše proces donošenja odluka tako da javne potrebe budu zadovoljene“, uključujući učešće „pojedinaца, neposredno ili preko NVO i/ili predstavnika civilnog društva“.⁸

Član 13

Posebno sam zabrinuta zbog ovlašćenja datih ANB-u u članu 13 Predloga zakona. Ovom odredbom ANB bi mogao pristupiti podacima iz pisanih i elektronskih evidencija državnih organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave, pravnih lica i drugih subjekata koji vode takve evidencije, i to bez sudskog naloga.

Predlog zakona izričito ovlašćuje ANB da zahtijeva takve podatke bez adekvatnog sudskog nadzora. Organi su obavezni da postupe po tim zahtjevima. Ovo stvara visok rizik od povrede prava na privatnost zaštićenih i međunarodnim pravom o ljudskim pravima i evropskim pravom o ljudskim pravima.

Važeći Zakon o Agenciji za nacionalnu bezbjednost iz 2014. godine omogućava ANB-u pristup bazama podataka koje vode pravna lica, uključujući banke i NVO, bez sudskog odobrenja. U svojoj ocjeni ovlašćenja ANB-a prema članu 8 Zakona ANB 2014, Komitet za ljudska prava UN je u martu 2025. izrazio zabrinutost zbog „nedostatka postojećih garancija privatnosti u Zakonu o Agenciji za nacionalnu bezbjednost, imajući u vidu da član 8 ovog zakona omogućava pristup bazama podataka koje vode pravna lica, uključujući banke i nevladine organizacije, bez sudskog odobrenja.“⁹ Komitet je preporučio da „država članica treba (...) da ubrza usvajanje Predloga izmjena Zakona o Agenciji za nacionalnu bezbjednost, obezbjeđujući da on sadrži pravne i proceduralne garancije koje sprječavaju zloupotrebu ovlašćenja za nadzor, u potpunoj usklađenosti s Paktom i međunarodnim standardima.“ Član 13 Predloga zakona preslikava nedostatak sudskog odobrenja iz člana 8, čime se ne poštuje preporuka Komiteta.

Dalje, član 8(2) Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP) garantuje da „neće biti miješanja javne vlasti u ostvarivanje člana 8(1) u interesu nacionalne bezbjednosti“. Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) je takođe presudio da moraju postojati „domaće proceduralne garancije“¹⁰ i da svaka odluka o miješanju u prava iz člana 8 zahtijeva nadzor od strane nezavisnog i nepristrasnog organa.¹¹

Pored toga, član 13 Predloga zakona izgleda uklanja neke zaštitne mehanizme koji postoje u Zakonu ANB iz 2014. Na primjer, dok Zakon ANB iz 2014. zahtijeva da evidencije o pristupu podacima sadrže službene identifikacione brojeve službenika koji su bili ovlašćeni da pristupe tim podacima, Predlog zakona ne predviđa takvu garanciju. Time, umjesto jačanja postojećih zaštitnih mjera privatnosti, Predlog zakona ih zaobilazi i stvara mogućnost da bilo koji neidentifikovani službenik ANB-a može imati pristup privatnim ličnim podacima građana, uključujući između ostalog

⁸ Council of Europe's Guidelines for Civil Participation in Political Decision Making, para. 5 (Participation Guidelines).

⁹ CCPR/C/MNE/CO/2, para. 41.

¹⁰ S. and Marper protiv Ujedinjenog Kraljevstva (aplikacije br. 30562/04 i 30566/04), para. 103.

¹¹ Grande Oriente d'Italia protiv Italije (aplikacija br. 29550/17), para. 47.

bankarske podatke i medicinsku dokumentaciju. Takođe sam zabrinuta što se čini da Predlog zakona nema jasne proceduralne standarde. Na primjer, pojedinci i subjekti koji su meta ANB-a imaju ograničene pravne mehanizme da ospore ono što smatraju neovlašćenim zahtjevom za pristup podacima. Takođe se čini da ne postoji odgovarajući mehanizam kojim bi se osporila moguća povreda prije nego što do nje dođe.

Dalje, Predlog zakona zanemaruje da propiše potreban standard dokaza, poput „osnovane sumnje“, prije nego što službenik ANB-a donese odluku da traži pristup podacima pojedinca ili subjekta. ESLJP je presudio da, prilikom ocjene poštovanja člana 8 od strane države, Sud „mora biti u mogućnosti da provjeri postojanje osnovane sumnje protiv lica na koje se nadzor odnosi“ kako bi se opravdalo zadiranje u privatnost.¹² Sud je takođe presudio da miješanje mora ispunjavati zahtjeve „nužnosti u demokratskom društvu“, što podrazumijeva procjenu proporcionalnosti prilikom prikupljanja podataka.¹³ Iako se u članu 10 Predloga zakona pominje opšti princip proporcionalnosti, on nije detaljnije razrađen, a procjena proporcionalnosti potpuno izostaje iz odredbi člana 13.

Konačno, informacije ukazuju da bi, uprkos amandmanima, član 13 Predloga zakona proširio ovlašćenja službenika ANB-a, koja bi bila šira od ovlašćenja drugih državnih organa, poput policije i tužilaštva. ESLJP je upozorio da izvršna ovlašćenja za miješanje u ljudska prava nose visok rizik od proizvoljnosti, te da ih stoga treba ograničiti sudskim garancijama.¹⁴ Proizvoljnost „nije ograničena na proceduralnu proizvoljnost, već se proteže i na razumnost miješanja u prava lica prema članu 17 i na njegovu usklađenost sa ciljevima i svrhom Pakta“.¹⁵

Članovi 15 i 18

Pozdravljam uključivanje obaveze pribavljanja sudskog naloga za tajno prikupljanje podataka koji se odnose na saobraćaj i neuspjele komunikacije, kao i međunarodne telekomunikacione veze. Takođe uzimam u obzir nedavne amandmane koji zahtijevaju sudski nalog za pregled informaciono-komunikacionih sistema državnih organa, organa lokalne samouprave i lokalnih upravnih organa te pravnih lica koja vrše javna ovlašćenja, u članu 15. Međutim, i dalje sam zabrinuta zbog nedostatka nezavisnog sudskog nadzora nad prikupljanjem podataka o lokaciji u elektronskim komunikacijama koje se odnose na određene korisnike, u članu 15 Predloga zakona.

Kada su pojedinac ili pravno lice predmet osnovane sumnje od strane obavještajnih agencija, mjere nadzora mogu se primijeniti, uključujući presretanje i nadzor komunikacija. Međutim, takve mjere moraju biti ograničene na konkretne slučajeve, ovlašćene nacionalnim zakonom koji je jasan i dostupan javnosti, u skladu sa zahtjevima Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, i zasnovane na sudskom nalogu koji obezbjeđuje zakonitost zadiranja.¹⁶ Pored toga, od suštinskog

¹² Roman Zakharov protiv Rusije (aplikacija br. 47143/06), paragraf 260.

¹³ Ibid

¹⁴ Klass i drugi protiv Njemačke (aplikacija br. 5029/71), paragraf. 42-49

¹⁵ CCPR/C/59/D/558/1993, paragraf 11.4.

¹⁶ A/HRC/13/37, paragraf 13

značaja je postojanje snažnih i provjerljivih osnova za opravdavanje sumnje na određenu prijetnju, poput planiranja napada.¹⁷

Dalje, zabrinuta sam što Predlog zakona smanjuje postojeće zakonske garancije u vezi s nadzorom, praćenjem i elektronskim pretragama koje se obavljaju na javnim mjestima. Dok član 11 Zakona ANB iz 2014. zahtijeva sudski nalog za ove aktivnosti, čini se da se prema članu 18 Predloga zakona one mogu sprovoditi na osnovu naloga koji izdaje direktor Agencije za nacionalnu bezbjednost. Ovo ponovo otvara mogućnost proizvoljnosti od strane izvršne vlasti, bez potrebnog sudskog nadzora prije sprovođenja nadzora, što je zahtjev međunarodnog prava.

Dostavljene informacije ukazuju na to da je, pozivajući se na ESLJP i naročito član 8 EKLJP-a, Ustavni sud Crne Gore 2014. godine presudio da inicijativa policije koja je uključivala prikupljanje podataka o telekomunikacijama (adrese, vrijeme, trajanje poziva) predstavlja povredu prava na privatnost. Iako su se u tom predmetu podaci odnosili na spiskove poziva od telekomunikacionih kompanija, Ustavni sud je istakao da podaci o lokaciji potpadaju pod njegovu odluku i zahtijevaju sudski nadzor. Dakle, izgleda da Predlog zakona, uprkos nedavnim amandmanima, i dalje ne ispunjava zahtjeve za sudskim odobrenjem potrebnim za adekvatnu zaštitu prava na privatnost. Sudsko odobrenje trebalo bi da bude uključeno za sve aktivnosti prikupljanja podataka.

Kako je moja odgovornost, u okviru mandata koji mi je dodijelio Savjet za ljudska prava, da nastojim razjasniti sve slučajeve koji su mi predloženi, bila bih zahvalna na Vašim zapažanjima o sljedećim pitanjima:

1. Molim da dostavite sve dodatne informacije i/ili komentare koje imate u vezi sa gore navedenim zapažanjima.
2. Molim da navedete da li i kako Vlada planira da sprovede javno dostupan proces konsultacija prilikom razmatranja dopunjene verzije Predloga zakona.
3. Molim da precizirate na koji način čl. 13, 15 i 18 Predloga zakona ispunjavaju preporuku Komiteta za ljudska prava da se obezbijedi odgovarajuće sudsko odobrenje prije početka prikupljanja obavještajnih podataka.
4. Molim da pojasnite kako čl. 13, 15 i 18 ispunjavaju međunarodno priznati zahtjev poštovanja proceduralnih standarda radi sprječavanja zloupotrebe ovlašćenja za nadzor, posebno u vezi s mogućnošću osporavanja povrede prije nego što se desi, kao i očiglednim nedostatkom standarda dokaza potrebnih da službenici ANB-a dobiju pristup informacijama.

¹⁷ A/HRC/10/3, para. 27.

Ova komunikacija, kao komentar na zakone, propise ili politike u proceduri ili nedavno usvojene, i svaki odgovor koji dostavi Vlada Vaše Ekselencije, biće objavljeni putem internet stranice za izvještavanje o komunikacijama nakon 48 sati. Naknadno će takođe biti uključeni u redovni izvještaj koji se podnosi Savjetu za ljudska prava.

Molim Vas, Ekselencijo, da primite izraze mog najvišeg uvažavanja.

Ana Brian Nougères
Specijalna izjaviteljka za pravo na privatnost