

Skupština Crne Gore
Odbor za bezbjednost i odbranu

Komentari Instituta alternativa na Predlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Agenciji za nacionalnu bezbjednost

Načelno, ovim izmjenama i dopunama se unosi više jasnoće i preciznosti u ovlašćenja Agencije za nacionalnu bezbjednost (u daljem tekstu: ANB), i posebno smo zadovoljni što je ispoštovana naša preporuka iz 2012. godine da se odredba koja se odnosi na “nadzor nad elektronskim komunikacijama i poštanskim pošiljkama” preciznije formuliše tako da objašnjava šta sve nadzor nad elektronskim komunikacijama obuhvata. Zbog njene nepreciznosti nije bilo jasno da li ANB traži odobrenje Vrhovnog suda za npr. uvid u listinge, IP adrese korisnika interneta, i lokacije korisnika. Takođe je dobro rješenje što se uvid u listinge ograničio na tri mjeseca uz mogućnost produženja.

Međutim, postoji još prostora za dodatna unapređenja i ove izmjene i dopune treba iskoristiti za dodatno normiranje rada ANB. Na osnovnu dosadašnjeg rada u ovoj oblasti, dostavljamo članovima Odbora za bezbjednost i odbranu nekoliko prioriternih pitanja, a tiču se:

- a) uništavanja podataka,
- b) unutrašnje kontrole ANB,
- c) obavještavanja građana,
- d) kontrole mišljenja ANB u proceduri dobijanja državljanstva.

Predlog 1: Propisati proceduru uništavanja prikupljenih podataka koji nisu bezbjednosnog karaktera

Zakonom o ANB je potrebno propisati obavezu ANB da nakon primjene mjera pribavljeni materijal dostavi predsjedniku/Vijeću sudija Vrhovnog suda¹, na svojevrstnu „ocjenu zakonitosti primjene mjere“. To znači da bi se odmah nakon „čitanja sudije“ uništio bi se dio materijala koji se ne odnosi na razloge zbog kojih su mjere preduzete ili koji se tiče druge vrste ličnih podataka koji nijesu bezbjednosnog karaktera, dok bi se ostatak materijala čuvao u registrima.

Takvo komparativno rješenje sudske kontrole prikupljenih podataka karakteristično je za više evropskih zemalja, od kojih je za naš bezbjednosni sistem najznačajnije iskustvo Slovenije.

Obrazloženje:

Dodatnim normiranjem uništavanja ličnih podataka npr. „povezanih lica“ bi se ispoštovala ustavna odredba zaštite ličnih podataka i praksa Evropskog suda za ljudska prava prema kojoj čuvanje ličnih podataka u tajnim dosijeima predstavlja narušavanje prava na poštovanje privatnog života i spriječilo prekomjerno (kolateralno) prikupljanje podataka. Uništavanje prikupljenih podataka je obavezno i u slučajevima kada nije utvrđen osnov za nastavak primjene MTN. Ovo pitanje ne može biti ostavljeno ANB na samostalno odlučivanje, bez mogućnosti kontrole i nedefinisano zakonom.

Predlog 2: Unaprijediti rad unutrašnje kontrole ANB

- 1) Propisati dostavljanje godišnjeg izvještaja Unutrašnje kontrole ANB Odboru za bezbjednost i odbranu,
- 2) Izbrisati odredbu sadašnjeg Zakona o ANB (član 42) čime se omogućava direktoru ANB da privremeno prekine ili zabrani generalnom inspektorom vršenje unutrašnje kontrole.

Obrazloženje:

Unutrašnju kontrolu rada ANB vrši generalni inspektor, koji je za svoj rad odgovoran Vladi kojoj dostavlja izvještaje o izvršenoj kontroli i druge izvještaje o svim pitanjima od značaja za rad ANB.

Zahvaljujući svojoj poziciji unutar sistema ANB, on ima najznačajnije mehanizame za utvrđivanje svih vrsta zloupotreba pa i za utvrđivanje nezakonitih primjena MTN kroz mogućnost neposrednog uvida u samu primjenu u trenutku primjene. U stalnom je kontrolnom procesu u oblastima: operativnih poslova (primjene i prekoračenja ovlašćenja), tehničkih poslova (efikasnost i realizacija programa i planova rada), zaštite podataka, finansijskog poslovanja.

¹ Dvije su mogućnosti u zavisnosti od toga o kojoj mjeri je riječ.

² Podataka iz intervjua sa tadašnjim generalnim inspektorom.

³ Ustav Crne Gore (čl 43, stav 3): „Svako ima pravo da bude upoznat sa podacima koji su prikupljeni o njegovoj

Ipak, naši podaci pokazuju da do 2012. godine u “svom radu nije nikada utvrdio nezakonitu primjenu mjera tajnog nadzora ili drugi oblik zloupotrebe.”² Prvi izvještaj DRI o reviziji godišnjeg finansijskog izvještaja ANB za 2011. godinu je takođe potvrdio da generalni inspektor ANB koji je nadležan da vrši unutrašnju kontrolu u ANB nije dostavljao izvještaje o izvršenim kontrolama ni Vladi ni direktoru ANB, na šta je po Zakonu o ANB obavezan. (podatak iz 2012. godine)

Javnost rada unutrašnje kontrole je na najnižem mogućem nivou i nema informacija o izvršenim kontrolama čak ni za niz problematičnih situacija koje su u prethodnom periodu bile poznate javnosti, a koje su se odnosile na rad ANB. Broj izvještaja o izvršenoj kontroli dostavljenih Vladi i direktoru ANB nakon revizije DRI takođe nije poznat.

Zbog svega navednog, neophodno je da se Odbor za bezbjednost i odbranu redovno informiše o radu unutrašnje kontrole, najmanje jedanput godišnje, i time vrši pritisak na unutrašnju kontrolu da vrši nadzor i pomogne u procesuiranju službenika koji su prekoračili svoja ovašćenja i prekršili zakone.

Predlog 3: Propisati obavještavanje lica bez ličnog zahtjeva

Potrebno je zakonom propisati da se u slučajevima primjene MTN od strane ANB, nakon zaključenja slučaja, lice obavijesti o primijenjenim mjerama nad njim, bez pisanog zahtjeva lica kao što je sada slučaj, i omogućiti uvid u prikupljeni materijal, osim u slučajevima kada se time ugrožava nacionalna bezbjednost.

Obrazloženje:

Prema sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava, lice ima pravo da bude obaviješteno da su nad njim primijenjene mjere tajnog nadzora i da se upozna s rezultatima mjere, a to pravo građanima/građankama garantuje i crnogorski Ustav³.

To je oblik odgovornosti institucije za ono što je primijenila i mogućnost za građanina/građanku da iskoristi svoje pravo na pravni lijek⁴. Zakon o ANB predviđa mogućnost obavještavanja građana/građanki, na lični zahtjev, o tome da li se vodi evidencija njihovih ličnih podataka i da li su preduzimate mjere prikupljanja podataka o njima. To je važan mehanizam zaštite garantovanih prava lica koja su bila pod nekim oblikom nadzora ANB. Međutim, mogućnost obavještenja na lični zahtjev ne odgovara u dovoljnoj mjeri na ustavna prava onih građana kojima se u najvećoj mjeri povrjeđuje njihovo, takođe Ustavom garantovano, pravo na

² Podataka iz intervjua sa tadašnjim generalnim inspektorom.

³ Ustav Crne Gore (čl 43, stav 3): „Svako ima pravo da bude upoznat sa podacima koji su prikupljeni o njegovoj ličnosti i pravo na sudsku zaštitu u slučaju zloupotrebe.“

⁴ Ustava Crne Gore (čl 20): “Pravni lijek - Svako ima pravo na pravni lijek protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu ili na zakonom zasnovanom interesu.”

privatnost - primjenom nadzora nad elektronskim komunikacija i nadzora nad unutrašnjošću objekta. Informacija o broju lica koja su iskoristila ovo svoje pravo nije dostupna.

Predlog 4: Urediti bezbjednosne provjere u vezi sa državljanstvom, pružiti licu pravo na upoznavanje sa prikupljenim materijalom na bazi kojeg je dati negativno mišljenje i mogućnost pravnog lijeka.

Potrebno je razmotriti dodatno normativno uređenje bezbjednosne provjere koja se sprovodi za potrebe procedure za dobijanja državljanstva kako bi lica čije je pravo na dobijanje državljanstva povrijeđeno imala faktičku mogućnost da ospore neosnovano negativno mišljenje, pred Ministarstvom unutrašnjih poslova ili u upravnom postupku.

Obrazloženje:

Crnogorski Zakon o tajnosti podataka propisuje bezbjednosnu provjeru (za dobijanje dozvole za uvid u tajne podatke) koja je u potpunosti usklađena sa najboljim praksama u ovoj oblasti, pruža licu mogućnost uvida u prikupljene podatke, mogućnost žalbe Ministarstvu odbrane na rješenje Direkcije za zaštitu tajnih podataka i mogućnost tužbe pred sudovima. Zakon o tajnosti podataka takođe propisuje koje podatke ANB može da prikuplja u ovoj proceduri, na koji način i koji su mogući osnovi za davanje negativnog mišljenja.

Međutim, ostale bezbednosne provjere koje sprovodi ANB nisu detaljnije propisane zakonima pa tako ni provjera koja se vrši za potrebe davanja mišljenja u vezi sa državljanstvom.

Kao što smo već napomenuli, crnogorski Ustav garantuje pravo na pravni lijek ("Svako ima pravo na pravni lijek protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu ili na zakonom zasnovanom interesu"). U slučaju procedure za dobijanje državljanstva, ovo pravo se ne može ostvariti efektivno, jer upravni sud može da ospori rješenje Ministarstva unutrašnjih poslova, ali ne odlučuje u meritumu stvari pa ne može da ospori negativno mišljenje ANB.

Ovo pitanje, dakle, treba sistemski riješiti, tako što će se propisati normativna mogućnost svim licima koja smatraju da im je pravo na državljanstvo nezakonito ograničeno da se negativnom mišljenje ospori.

Praksa je pokazala da je bezbjednosna provjera u vezi sa državljanstvom jedna od onih za koju je potrebno dodatno normiranje jer direktno utiče na živote građana. Međutim, postoje više vrsta bezbjednosnih provjere pa takođe treba takođe incirati usvajanje posebnog Zakona o bezbjednosnim provjerama po uzoru na modele ovog zakona iz komparativne prakse.