

Agencija za nacionalnu bezbjednost i mjere tajnog nadzora

februar 2012. godine

Sažetak

U periodu 2005-2009. pod mjerama tajnog nadzora koje sprovodi Agencija za nacionalnu bezbjednost bilo je 324 građanina/građanke Crne Gore, dok je taj isti podatak za posljednje tri godine pod oznakom "tajno", jer bi se njegovim objelodanjivanjem navodno ugrozila nacionalna bezbjednost.

Zakonom nije precizno definisan nadzor nad elektronskim komunikacijama, pa nije jasno da li isti uključuje i listinge, lokacije korisnika, IP adrese i sl. Iako predviđene kao izuzetak, kad druge mjere ne daju rezultate, MTN se primjenjuju značajno češće od praćenja i osmatranja, npr. u 2008. g čak pet puta, što ukazuje na potrebu da se valjano objasne razlozi takve prakse.

U godišnjim izvještajima o radu ANB i Vrhovnog suda ograničen je pristup informacijama o primjeni MTN. Zabrinjava izostanak zakonom propisane procedure i prakse uništavanja podataka o ličnosti u slučajevima kada nije utvrđen osnov za nastavak primjene MTN.

Sudska kontrola je svedena na odobravanje mjera i nema značajniju ulogu u ocjeni primjene mjera. Unutrašnja kontrola ANB nema poziciju koja bi joj omogućila efikasan i nezavistan nadzor. Parlamentarni nadzor nad primjenom MTN daje slabe rezultate. U periodu 2006-2011. nadležni Odbor je: realizovao samo jednu posjetu ANB; na zahtjev dobio jedan poseban izvještaj o primjeni MTN za period 2008/09; razmatrao godišnje izvještaje ANB, u kojima su sporadični i nepotpuni podaci o MTN; i imao jednu neprihvaćenu inicijativu grupe opozicionih poslanika za kontrolno saslušanje direktora ANB. Usvajanje važnog Zakona o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane nije podsticajno djelovalo na Odbor u pogledu nadzora nad MTN, već je Odbor imao manje interesovanja za MTN tokom 2011. godine nego u prethodnom periodu.

Uvod

Državi su neophodne efikasne obavještajne i bezbjednosne službe s posebnim ovlaštenjima kako bi se zaštitila od prijetnji nacionalnoj bezbjednosti i bila djelotvornija u borbi protiv organizovanog kriminala. Mjere tajnog nadzora (u daljem tekstu: MTN) omogućavaju joj preventivno djelovanje, rano otkrivanje i otklanjanje raznih oblika prijetnji. Ipak, osim što su instrument zaštite, one su i poluga moći države podložna zloupotrebi. Takvim zloupotrebama nanosi se ozbiljna šteta osnovnim vrijednostima demokratskog društva, zbog čega je potrebno vršiti stalnu kontrolu i razvijati mehanizme nadzora nad primjenom MTN.

Pod mjerama tajnog nadzora, koje primjenjuje Agencija za nacionalnu bezbjednost (u daljem tekstu: ANB), tretiraju se one mjere tajnog prikupljanja podataka za koje je potreban viši stepen autorizacije, odnosno: *1. nadzor nad elektronskim komunikacijama i poštanskim pošiljkama, koji odobrava predsjednik Vrhovnog suda; i 2. nadzor unutrašnjosti objekta, zatvorenih prostora i predmeta uz koršćenje tehničkih sredstava*, koji na obrazloženi pisani prijedlog direktora ANB odlukom odobrava Vijeće sudija Vrhovnog suda. Mjere se primjenjuju kada postoje osnovi sumnje da je ugrožena nacionalna bezbjednost. Tri su oblika kontrole nad primjenom mjera: sudska, unutrašnja i parlamentarna kontrola.

Namjera autora je da analizom pravnog okvira i prakse primjene MTN ukaže na rješenja koja nijesu u skladu sa standardima i najboljim praksama u ovoj oblasti i pruži odgovor na pitanje: Koje su mogućnosti i ograničenja za vršenja nadzora sva tri nivoa kontrole nad primjenom mjera nadzora? U traženju odgovora na ovo pitanje akcentovan je parlamentarni nadzor.



Mjera: nadzor nad elektronskim komunikacijama?

Zakonom o ANB¹ određeno je da na obrazloženi pisani prijedlog direktora Agencije, predsjednik Vrhovnog suda Crne Gore svojom odlukom odobrava: nadzor nad elektronskim komunikacijama i poštanskim pošiljkama ako postoje osnovi sumnje da je ugrožena nacionalna bezbjednost. Ova odredba nije dovoljno precizno formulisana jer zakonom nije definisano šta sve nadzor nad elektronskim komunikacijama obuhvata i koje informacije o korisniku telekomunikacione mreže je moguće dobiti na ovaj način.²

Naime, iz ovako formulisane odredbe može se pretpostavljati da se ona samo odnosi na samu sadržinu elektronskih komunikacija i ostaje nepoznato da li predsjednik Vrhovnog suda odobrava primjenu tajnog nadzora nad telekomunikacijskim saobraćajem (koji npr. uključuje i listinge), ili, da li ANB traži odobrenje od predsjednika Vrhovnog suda za utvrđivanje lokacije korisnika. Takođe je nepoznato da li se to odnosi i na preuzimanje podataka sa baznih stanica i IP adresa internet korisnika. Sve navedene mogućnosti u okviru tajnog nadzora elektronskih komunikacija moraju biti na istom nivou zaštite kao i sama sadržina telefonskih razgovora. Ovakva nepreciznost ostavlja prostora ANB za slobodno tumačenje i arbitrarnu primjenu mjere.

Zakon o ANB nema posebnu odredbu koja bi uređivala odobravanje uvida u informaciju o pozivima korisnika - listing odlukom predsjednika Vrhovnog suda i kojom bi se definisalo vremensko ograničenje za uvid u listinge. Vremensko ograničenje za uvid u listinge u Sloveniji je npr. 3 mjeseca, dok je kod nas 24 mjeseca, pod slobodnom pretpostavkom da se vremensko ograničenje koje se odnosi na nadzor nad elektronskim komunikacijama odnosi i na listinge.

¹ "Sl. list RCG", br. 28/05 od 5.5.2005, "Sl. list Crne Gore", br. 86/09 od 25. 12. 2009, 20/11 od 5.4.2011.

² Da bi se neka odredba smatrala zakonom, prema „testu kvaliteta zakona“ Evropskog suda za ljudska prava, treba da ispunjava sljedeće uslove: 1. Odredba mora biti dovoljno dostupna i dovoljno precizno formulisana da bi omogućila građaninu/gradanki da prema njoj uredi svoje ponašanje; 2. Pravilo treba da ima nužne oblike predvidljivosti i ne smije dozvoljavati neograničenu slobodu odluke.

Sudska kontrola

Prijedlog za primjenu mjere³ koji direktor ANB upućuje predsjedniku Vrhovnog suda/Vijeću sudija ne sadrži konkretne razloge zbog kojih nije bilo moguće drugim metodama prikupiti podatke, metodama koje manje povrjeđuju pravo na privatnost - čime bi se zadovoljilo „načelo srazmjernosti“⁴ Evropskog suda za ljudska prava. Tako se u praksi dešava, na primjer, da se nadzor nad sredstvima komunikacija primjenjuje mnogo češće od metode praćenja i osmatranja - iako je i samim Zakonom o ANB predviđeno da se nadzor nad elektronskim komunikacijama vrši „izuzetno“⁵.

Tabela 2 - Broj primijenjenih mjera ANB u 2006, 2007. i 2008. godini⁶

	2006.	2007.	2008.
Metoda praćenja i osmatranja	3 lica	1 lice	24 lica
Nadzor nad sredstvima komunikacije	91 lice	59 lica	143 lica

U komparativnoj praksi je načelo srazmjernosti izraženo kroz zakonom propisan zahtjev da prijedlog za primjenu mjera tajnog nadzora obuhvati i razloge zbog kojih primjenom ostalih mjera nije bilo moguće prikupiti potrebne podatke i tvrdnju da postoje značajni izgledi da će primjena mjera tajnog prikupljanja podataka dati očekivane rezultate. To konkretno znači da u trenutku potrebe za primjenom mjera ANB raspolaže kvalitetnim operativnim saznanjima i indicijama da se radi o licima za koja postoji osnov sumnje da ugrožavaju nacionalnu bezbjednost.

³ Forma prijedloga za nadzor (nad elektronskim komunikacijama i unutrašnjošću objekta) propisana je članom 15 Zakona o Agenciji za nacionalnu bezbjednost.

⁴ Načelo srazmjernosti, primijenjeno na slučaj organizovanog kriminala u presudi Malone vs. Ujedinjeno Kraljevstvo, 1985, pod kojim se podrazumijeva srazmjernost ograničenja ljudskih prava i svrhe ograničenja, kao i da su državni organi obavezni da svrhu ograničenja ljudskog prava uvijek nastoje postići manjim ograničenjem, odnosno bez ikakvog ograničenja ako je to moguće.

⁵ Član 13 Zakona o Agenciji za nacionalnu bezbjednost

⁶ Rješenje Agencije za nacionalnu bezbjednost, broj 250-01-3477-1/11, Podgorica, 4. 8. 2011.

Procedura uništavanja podataka

Sudska kontrola je svedena na odobravanje mjera. Zakonom o ANB nije precizirana obaveza Agencije da nakon primjene MTN materijal pribavljen na taj način dostavi predsjedniku/Vijeću sudija Vrhovnog suda, na svojevrstnu „ocjenu zakonitosti primjene“ prilikom koje bi se takođe odmah nakon „čitanja sudije“ uništio dio materijala koji se ne odnosi na razloge zbog kojih su mjere preduzete ili druge vrste ličnih podataka koji nisu bezbjednosnog karaktera, dok bi se ostatak materijala čuvao u registrima. Takva komparativno rješenje karakteristično je za više evropskih zemalja, od kojih je za naš bezbjednosni sistem najznačajnije iskustvo Slovenije. Na taj način 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. 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.

Pitanje obavještanja građana

Prema sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava, lice ima pravo da bude obavješteno da su nad njim primijenjene mjere tajnog nadzora i da se upozna s rezultatima mjere, a to pravo građanima/građankama garantuje i crnogorski Ustav⁷. To je oblik odgovornosti institucije za ono što je primijenila i mogućnost za građanina/građanku da iskoristi svoje pravo na pravni lijek⁸. Zakon o ANB predviđa mogućnost obavještanja 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

⁷ 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.“

⁸ 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.“

zahtjev ne odgovara u dovoljnoj mjeri na ustavna prava onih građana kojima se u najvećoj mjeri povrjeđuje njihovo, takođe Ustavom garantovano, pravo na privatnost - primjenom nadzora nad elektronskim komunikacijama i nadzora nad unutrašnjom objektima. Informacija o broju lica koja su iskoristila ovo svoje pravo nije dostupna.

Unutrašnja kontrola

Unutrašnju kontrolu rada ANB vrši generalni inspektor, koji je za svoj rad odgovoran Vladi. Zahvaljujući svojoj poziciji unutar sistema ANB, on ima najznačajnije mehanizme za utvrđivanje nezakonitih primjena MTN kroz mogućnost neposrednog uvida u samu primjenu u trenutku primjene. U stalnom je kontrolnom procesu u oblastima: operativnih poslova, tehničkih poslova, zaštite podataka, finansijskog poslovanja. Ipak, u “svom radu nije nikada utvrdio nezakonitu primjenu mjera tajnog nadzora ili drugi oblik zloupotrebe.”⁹

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 takođe je nedostupan.

Parlamentarni nadzor

Detaljno propisivanje nadležnosti skupštinskog Odboru za bezbjednost i odbranu (u daljem tekstu: Odbor), koji vrši nadzor nad radom ANB, donošenjem Zakona o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane¹⁰, nije podsticajno djelovalo na članove Odbora da koriste ovlašćenja koja imaju na raspolaganju u smislu vršenja nadzora nad primjenom mjera tajnog nadzora, već je Odbor tokom 2011. godine u tom pogledu bio inertniji. Takav zaključak proizilazi iz činjenice da tokom 2011. godine nije bilo realizovanih aktivnosti s ciljem kontrole primjene mjera tajnog prikupljanja podataka.¹¹

⁹ Intervju sa Vladom Radovićem, generalnim inspektorom ANB, 27. 5. 2011. godine.

¹⁰ “Sl. list Crne Gore”, br. 80/10 od 31.12.2010.

¹¹ Osim razmatranog Izvještaja o radu Agencije za nacionalnu bezbjednost za 2010 godinu, za 2011. godinu nije bilo ni planiranih drugih konkretnih aktivnosti s ciljem vršenja nadzorne uloge Odbora u oblasti kontrole primjene MTN - prema „Planu vršenja nadzorne uloge Odbora za 2011. godinu“

Dosadašnje aktivnosti Odbora, u kontekstu kontrole nad mjerama tajnog prikupljanja podataka, su:

- a) realizovanje jedne posjete ANB i, s tim povezano, potraživanje jednog posebnog izvještaja o MTN¹²;
- b) razmatranje godišnjih izvještaja o radu ANB;
- c) razmatrana i odbijena jedna inicijativa za donošenje odluke o kontrolnom saslušanju zbog moguće zloupotrebe MTN.

a) Posjeta ANB kao mehanizam kontrole

Inicijativom članova Odbora¹³ predloženo je da članovi Odbora posjete ANB kako bi provjerili da li ta služba primjenjuje MTN u skladu sa zakonom¹⁴. Takođe je zatraženo da, prije nego posjete Agenciju, ANB dostavi članovima Odbora poseban izvještaj o mjerama tajnog nadzora za 2008. i 2009. godinu, „tj. pregled korišćenja ovih zakonskih ovlašćenja pojedinačno po ‘linijama rada’ utvrđenim članom 14 Zakona o ANB”.¹⁵ Nakon dostavljanja izvještaja, pozdravljajući odluku da članovi Odbora posjete ANB, član Odbora iz opozicione Nove srpske demokratije, Goran Danilović, saopštio je da je dostavljeni izvještaj “uvreda za poslanike”, te da sadrži samo taksativno nabrojane slučajeve prisluškivanja, ali ne i razloge zbog kojih su preduzete te mjere.¹⁶

Prilikom posjete, 12. marta 2010, opozicioni članovi Odbora su odbili da uđu u zgradu ANB jer je na ulazu trebalo da prođu kontrolu i ostave svoje mobilne telefone¹⁷ pa su posjetu

12 „Izveštaj o primjeni metode nadzora nad pošiljkama i drugim komunikacijama u 2008. i 2009. godini“, mart 2010 - označen stepenom tajnosti.

13 Borislava Banovića i Raska Konjevića (SDP)

14 Ova inicijativa iz člana 43, stav 4, Zakona o agenciji za nacionalnu bezbjednost, razmatrana je kao tačka 1 dnevnog reda 14 sjednice Odbora za bezbjednost i odbranu održane 5. 2. 2010. godine.

15 „Izveštaj o radu Odbora 24. saziva Skupštine Crne Gore“, Podgorica, 3. 9.2010. godine.

16 ND Vijesti, rubrika Politika (3. strana), 2. mart 2010.

17 Režim boravka i kretanja u prostorijama koje predstavljaju bezbjednosne zone I i II stepena propisuju odredbe čl. 12 i 13 Uredbe o bližim uslovima i načinu sprovođenja mjera zaštite tajnih podataka (“Sl. list Crne Gore”, broj 72/08) sa kojim su se dužna upoznati sva lica koja, u skladu s odredbama Zakona o tajnosti podataka, imaju pristup tajnim podacima. Član 13, stav 2, tačka 4: “d) zabrana unošenja mehaničkih, elektronskih i magnetno-optičkih sredstava i dijelova sredstava, kojima bi se mogao neovlašćeno snimiti, odnijeti ili prenijeti tajni podatak, bez odobrenja ovlašćenog lica.”

realizovali samo članovi vladajuće koalicije. Poslanici su slučajnim uzorkom pogledali po tri dosijea. Prema riječima poslanika SDP-a Borislava Banovića: “Dosijei su po sadržaju pratili zakonsku proceduru, imali su obrazloženje i zahtjev direktora, zašto je to potrebno, odobrenje suda, onda sam dosije, odnosno materijal iz samog tajnog nadzora, onda odluka o prekidu, ili nastavljanju, zahtjev za produženje roka ako smatraju da ima osnova, u tom smislu je to bilo dobro, zakonito, temeljno i vrlo uredno, ali to je ono što mi dobijamo na sto.”¹⁸ On istovremeno priznaje da poslanici nemaju iskustva, znanja, vještine da detaljnije provjere dokumentaciju u odnosu na praksu primjene MTN.

Nakon posjete, poslanici su obavijestili javnost da je u 2008. i 2009. godini zakonska procedura sprovedena shodno Zakonu o ANB.¹⁹ Pisani zaključci nijesu usvojeni i Odbor nije raspravljao o posjeti. Poslanici nijesu u dovoljnoj mjeri iskoristili iskustvo ni ove jedne posjete ANB kako bi „posjetu instituciji” kao mehanizam nadzora što kvalitetnije koristili za dalju kontrolu rada ANB i kako bi posjetom dobili što korisnije i značajnije informacije o radu i, u konkretnom slučaju, informacije o primjeni MTN od strane ANB.

b) Godišnji izvještaj o radu ANB

Razmatranje godišnjeg izvještaja o radu jeste posebno značajan mehanizam parlamentarnog nadzora koji Odboru omogućava da ocijeni rad državnog organa. Preduslov je da izvještaj zaista pruža informaciju o tome šta je urađeno, kao i o postignutim rezultatima. U godišnjim izvještajima o radu ANB povremeno²⁰ se može naći informacija o primijenjenim MTN, a odnosi se samo na broj odobrenih

18 Intervju s poslanikom Borislavom Banovićem, predstavnikom SDP-a u Odboru za bezbjednost i odbranu, 30.5.2011. godine.

19 “Posjeta ANB-u: Opozicionari kontrolišu, ali ne vole kontrolu”, Analitika, informativni portal, rubrika: Politika-Vijesti, 12. mart 2010.

20 “Agencija za nacionalnu bezbjednost nije dostavljala i ne dostavlja izvještaje o mjerama tajnog nadzora. Prošle godine (2010) ni godišnji izvještaj nije sadržavao informacije, a raniji izvještaji su sadržali samo broj mjera koje su primijenjene, iz čega se ništa ne može zaključiti. Mi možemo na sjednicama Odbora da zatražimo usmeni izvještaj. U suštini, to je ono što bi trebalo da se zakonom propiše kao obavezno. (...) Ta oblast nadzora je prazna oblast što se tiče iskustava, ta oblast ostavlja veliki prostor za sumnju, ona jeste Zakonom o parlamentarnom nadzoru u određenoj mjeri definisana, ali ... U ovom vremenu koje je za nama, manje od godinu dana od donošenja Zakona, upućujem kritiku Odboru i svima nama, mi nismo razvili mehanizme uvida u primijenjene MTN.” - Intervju s poslanikom Predragom Bulatovićem, predstavnikom Socijalističke narodne partije u Odboru za bezbjednost i odbranu, 25.5.2011.

mjera²¹, iz čega proizilazi da članovi Odbora nadležnog za nadzor nad primjenom MTN ne raspolažu ni minimalnim informacijama o mjerama koje je ANB primijenio i rezultatima koje je ta primjena dala. Za razliku od jedne brojke iz izvještaja ANB, obavještajna agencija Slovenije - SOVA dostavlja parlamentarnom radnom tijelu posebne izvještaje o primijenjenim mjerama tajnog nadzora, svakih četiri mjeseca (i dodatno, ukoliko se zatraži) sa zakonom propisanim sadržajem, koji je obuhvatio čitav niz brojčano izraženih informacija.

Nedostatak detaljnih informacija ograničava Odbor da objektivno ocijeni opravdanost primjene mjera i vrši nadzor nad primjenom uopšte.

Odsustvo informacija Vrhovnog suda

Godišnji izvještaj Sudskog savjeta o radu sudova u Crnoj Gori, koji razmatra Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu, u dijelu koji se odnosi na rad Vrhovnog suda ne daje informacije o mjerama tajnog nadzora. Predsjednik Vrhovnog suda/Vijeće sudija, koji imaju neposredan uvid u svaki pojedinačan primjer primjene mjera, ipak, mogu biti posebno koristan i važan izvor informacija za Skupštinu Crne Gore, koja preko nadležnog radnog tijela vrši parlamentarni nadzor nad radom Agencije za nacionalnu bezbjednost i primjenom mjera tajnog nadzora.²² Parlamentarni nadzor nad MTN bez informacija Vrhovnog suda o mjerama koje su odobrene/neodobrene/produžene/prekinute ne može biti dovoljno objektivan.

c) Kontrolno saslušanje

Jedan od mehanizama nadzora primjene MTN mogu biti i kontrolna i konsultativna saslušanja. Dosadašnje iskustvo Odbora je jedan slučaj moguće zloupotrebe MTN za koji je razmatrana inicijativa za donošenje odluke o kontrolnom saslušanju.

21 „Tokom 2006. godine od strane predsjednika Vrhovnog suda odobrena je primjena ove metode u odnosu na 91 lice.“ (Izvještaj o radu ANB za 2006. godinu) “U 2007. godini predsjednik Vrhovnog suda odobrio je primjenu metode tajnog nadzora nad poštanskim pošiljkama i drugim sredstvima komunikacije u prikupljanju podataka u odnosu na 59 lica.” (Izvještaj o radu ANB za 2007. godinu) Izvještaji o radu Agencije za nacionalnu bezbjednost za 2008. i 2009. godinu u cijelini su označeni - “tajno”. Izvještaj za 2010. godinu u dijelu koji ne nosi oznaku “tajno” nema informacija o primijenjenim mjerama tajnog nadzora.

22 Član 7, stav 1, tačka 8 Zakona o parlamentarnom nadzoru

Na 21. sjednici Odbora za bezbjednost i odbranu, održanoj 30. jula 2010. godine, razmotrena je inicijativa za donošenje odluke o kontrolnom saslušanju direktora Agencije za nacionalnu bezbjednost i direktora Uprave policije, na osnovu inicijative pet članova Odbora, “radi pribavljanja informacija i stručnih mišljenja o sprovođenju politike i zakona u vezi s izjavama i postupcima bezbjednosnih struktura protiv opozicionih političara, predstavnika NVO sektora i novinara, povodom objavljivanja snimka svadbe Safeta Kalića na internetu”.²³

Razmatrajući inicijativu, Odbor je nakon rasprave usvojio Zaključak da se od direktora ANB, u skladu sa članom 68 Poslovnika Skupštine, zatraži da Odboru dostavi informaciju o pitanjima iznijetim u inicijativi članova Odbora, s utvrđenim rokom do kraja septembra 2010. godine.²⁴ ANB je 6. oktobra 2010. g. pismeno obavijestila članove Odbora da njeni službenici na prate opoziciju, predstavnike nevladinog sektora i medija. Dokument nosi oznaku “tajno”. Poslanik Pokreta za promjene u Odboru, Nebojša Medojević, podvukao je da je to bespotrebno povjerljiv dokument u kojem se samo polemše o optužbama MANS-a i demantuje praćenje aktivista te NVO.

Kontrolno saslušanje nije realizovano. Ovo je primjer nedjelotvornog rada Odbora koji dodatno ukazuje na potrebu razvijanja novih, dubljih mehanizama parlamentarnog nadzora nad primjenom MTN, kao i na potrebu uspostavljanja veze između unutrašnje kontrole ANB i Odbora, jer su minimalni izgledi da bi se i eventualnim realizovanjem kontrolnog saslušanja u ovom slučaju došlo do novih saznanja.

23 Inicijativa je uslijedila nakon što su rukovodioci Mreže za afirmaciju nevladinog sektora (MANS) zatražili od ANB informaciju o tome da li ta služba prikuplja i vodi evidenciju njihovih ličnih podataka i dobili odgovor da: “... je utvrđeno da bi udovoljenje zahtjevu moglo onemogućiti, odnosno dovesti u opasnost izvršenje određenih poslova iz nadležnosti ANB, pa nije dužna postupiti u skladu s odredbama zakona.” Ovakav odgovor zaposleni u MANS-u su protumačili kao zastrašivanje i vršenje pritiska na njih kako bi prestali da govore o korupciji i organizovanom kriminalu.

24 „Izvještaj o radu Odbora 24. saziva Skupštine Crne Gore“, Podgorica, 3. 9. 2010. godine.

Slobodan pristup informacijama

Od 2005. do 2009. godine javnost je mogla da dobije uvid u informaciju o broju primijenjenih nadzora nad poštanskim pošiljkama i drugim sredstvima komunikacije. Međutim, od usvajanja Zakona o tajnosti podataka, ANB onemogućava pristup čak i tom podatku proglašivši ga tajnim²⁵, jer je navodno riječ o „(...) podacima bezbjednosnog karaktera od posebnog značaja, čijim bi se objelodanjivanjem i zloupotrebom onemogućilo, ugrozilo ili dovelo u opasnost izvršavanje poslova ANB“²⁶. Nasuprot tome, precizni podaci o odobrenim i produženim mjerama, kao i pravni osnov za koji su odobrene, javno su dostupni npr. u Velikoj Britaniji i Francuskoj.²⁷ Ovakva statistika je važan element za informisanje javnosti o obimu primjene mjere nadzora nad elektronskim komunikacijama i može pomoći generisanju konstruktivnog dijaloga o ovom pitanju. Takođe je jedan od kriterijuma za ocjenjivanje demokratičnosti društva. Prema podacima za 2006. godinu, koji se odnose na evropske zemlje, Italija je najčešće primjenjivala ovu mjeru sa 76 nadziranih lica na svakih 100.000 građana/građanki. Na drugom mjestu je Holandija, sa 62 lica na svakih 100.000, pa Švajcarska sa 32/100.000.²⁸

25 Vrhovni sud Crne Gore je svojom presudom (Uvp. br. 174/10) potvrdio rješenje Agencije za nacionalnu bezbjednost (od 15. 2. 2010) i presudu Upravnog suda (od 12. 5. 2010) kojom se NVO MANS odbija slobodan pristup informaciji dostavljanjem “kopije akta koji sadrži podatke o broju lica nad kojima je tužena primijenila metodu nadzora nad poštanskim pošiljkama i drugim sredstvima komunikacije u 2009. godini.” U obrazloženju presude stoji: “Članom 16, stav 2 Zakona o Agenciji za nacionalnu bezbjednost propisano je da registri i zbirke podataka predstavljaju državnu, službenu ili poslovnu tajnu. Tim dokumentima, a kako je to utvrđeno u postupku donošenja pobijane presude, u skladu sa odredbama Zakona o tajnosti podataka određen je stepen tajnosti ‘tajno.’”

26 Rješenje Agencije za nacionalnu bezbjednost, broj 250-01-2699111, Podgorica, 20.5.2011 - na zahtjev Instituta Alternativa za slobodan pristup informacijama: broj pisanih prijedloga direktora ANB Vrhovnom sudu za odobrenje MTN-a, broj odobrenih mjera, broj zahtjeva za produženje mjere, broj odobrenih produženja mjere, broj mjera odobrenih po osnovu svih pojedinačnih osnova sumnje broj prekida primjene mjere tajnog nadzora.

27 „Interception of communications in Albania, Legislation and Practice“, Arjan Dyrmyshi, IDM Center for Security Studies, jun 2010

28 “Italian bill to limit wiretaps draws fire”, Duncan Kennedy, 11. jun 2010.

Preporuke:

▪ Izmjenama Zakona o ANB:

- odredbu koja se odnosi na nadzor nad elektronskim komunikacijama i poštanskim pošiljkama preciznije formulisati tako da objašnjava šta sve nadzor nad elektronskim komunikacijama obuhvata;
- usvojiti posebnu odredbu koja će odnositi na uvid u listinge i koja će obuhvatiti vremensko ograničenja za primjenu te mjere;
- prijedlog za primjenu mjere dopuniti razlozima zbog kojih primjenom ostalih mjera nije bilo moguće prikupiti potrebne podatke i tvrdnjom da postoje značajni izgledi da će primjena datih mjera dati očekivane rezultate;
- propisati obavezu ANB da nakon primjene mjera pribavljeni materijal dostavi predsjedniku/ Vijeću sudija Vrhovnog suda, na svojevrsnu „ocjenu zakonitosti primjene“; 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;
- propisati da se u slučajevima primjene MTN, nakon zaključenja slučaja, lice obavijesti o primijenjenim mjerama nad njim, bez pisanog zahtjeva lica, i omogućiti uvid u prikupljeni materijal, osim u slučajevima kada se time ugrožava nacionalna bezbjednost;

▪ Usvojiti podzakonski akt kojim će se detaljnije regulisati procedura posjete, Odbora za bezbjednost i odbranu kako bi se ovaj mehanizam nadzora mogao učestalije koristiti i pružati što korisnije i značajnije informacije o radu i primjeni MTN.

▪ Omogućiti dostupnost izvještajima o izvršenim kontrolama Unutrašnje kontrole ANB.

▪ Izmjenama Zakona o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane:

- usvojiti odredbu kojom će se ANB obavezati na redovno dostavljanje posebnog izvještaja o MTN, čiji će sadržaj biti detaljno propisan i koji će obuhvatiti:

- broj slučajeva kada su mjere nadzora naređene,
- broj lica prema kojima su mjere nadzora naređene,
- broj lica prema kojima su mjere nadzora primijenjene,

- broj odbijenih prijedloga za primjenu mjere nadzora,
 - pravni osnov za naređivanje mjere nadzora u pojedinačnim slučajevima,
 - broj i vrstu komunikacijskih sredstava nadziranih u pojedinačnim slučajevima,
 - informaciju o utvrđenim nepravilnostima u primjeni mjera nadzora u pojedinačnim slučajevima,
 - informaciju o broju dostavljanja podataka drugim državnim organima koji su rezultirali krivičnim postupkom i pravosnažnom presudom;
 - informacije o tome koliko je lica obaviješteno da su bili pod mjerama tajnog nadzora i koliko ih je imalo uvid u materijal prikupljen MTN-om.
- usvojiti odredbu kojom će se Vrhovni sud obavezati na izvještavanja Odbora o odobrenim MTN posebnim izvještajem o mjerama tajnog nadzora, čiji bi obavezan sadržaj bio:

- broj pisanih prijedloga direktora ANB Vrhovnom sudu za odobrenje MTN-a;
 - broj odobrenih/neodobrenih mjera;
 - broj zahtjeva za produženje mjere;
 - broj odobrenih produženja mjere;
 - broj mjera odobrenih po osnovu svih pojedinačno osnova sumnje;
 - broj prekida primjene mjere tajnog nadzora.
 - usvojiti odredbu kojom će se pružiti mogućnost da Vrhovni sud detaljnije informiše Odbor za bezbjednost i odbranu, o pojedinačnim slučajevima, po zahtjevu.
- **Ustanoviti politiku slobodnog pristupa onim informacijama, u vezi s mjerama tajnog nadzora, kojima se ne ugrožava nacionalna bezbjednost i podići nivo transparentnosti rada ANB.**
 - **Agencija za nacionalnu bezbjednost treba da razmotri sve odluke o zaštiti dokumenta oznakom tajnosti i da ukloni oznaku tajno s neopravdano zaštićenih dokumenata i informacija.**
 - **Prekinuti praksu pohranjivanja dokumenata i informacija u registre koji su odredbom Zakona o Agenciji za nacionalnu bezbjednost proglašeni tajnim, ukoliko zaista ne ugrožavaju nacionalnu bezbjednost, i omogućiti im pristup.**

Izvori:

1. *Ustav Crne Gore*
2. *Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovim slobodama*
3. *Zakon o Agenciji za nacionalnu bezbjednost*
4. *Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane*
5. *Zakon o zaštiti podataka o ličnosti*
6. *Poslovnik Skupštine Crne Gore*
7. *Izvještaj o radu Odbora 24. saziva Skupštine Crne Gore*
8. *Uredba o bližim uslovima i načinu sprovođenja mjera zaštite tajnih podataka*
9. *Godišnji : Izvještaj o radu Agencije za nacionalnu bezbjednost za 2006. godinu*
 - a. *Izvještaj o radu Agencije za nacionalnu bezbjednost za 2007. godinu*
10. *“Intersection of communications in Albania, Legislation and Practice”, Arjan Dyrmissi, IDM Center for Security Studies, jun 2010*

Intervjui sa:

1. *poslanikom Predragom Bulatovićem, predstavnikom Socijalističke narodne partije u Odboru za bezbjednost i odbranu*
2. *poslanikom Borislavom Banovićem, predstavnikom Socijalističke narodne partije u Odboru za bezbjednost i odbranu*
3. *generalnim inspektorom Agencije za nacionalnu bezbjednost, Vladom Radovićem*
4. *direktorom Agencije za nacionalnu bezbjednost Vladanom Jokovićem, i saradnicama Katarinom Čulafić i Gorankom Serhatlić*
5. *predsjednicom Vrhovnog suda Vesnom Medenicom*

Medijski članci:

1. *“Posjeta ANB-u: Opozicionari kontrolišu, ali ne vole kontrolu”, Analitika, informativni portal, rubrika: Politika-Vijesti, 12. Mart 2010.*
2. *“Italian bill to limit wiretaps draws fire”, Duncan Kenneedy, 11. jun 2010.*

0 Institutu alternativa

Institut alternativa djeluje kao think tank, odnosno istraživački centar, i u svom radu se bavi oblastima dobrog upravljanja, transparentnosti i odgovornosti. Teme kojima se IA bavi u svom istraživačkom radu i u kojima ostvaruje uticaj kroz zastupanje sopstvenih preporuka su: parlamentarni nadzor sektora bezbjednosti i odbrane, kontrolna funkcija Skupštine i njena uloga u procesu evropskih integracija, reforma državne uprave, javne nabavke, javno-privatna partnerstva, državna revizija i kontrola budžeta na lokalnom nivou.

U dosadašnjem radu, objavljene su sljedeće publikacije / istraživački izvještaji:

- *Skupština Crne Gore i proces evropskih integracija – Posmatrač ili aktivni učesnik?*
- *Parlamentarna istraga – Kontrolni mehanizam bez političke podrške*
- *Crna Gora pod budnom pažnjom Đukanovića i EU*
- *Analiza efekata propisa (RIA) u Crnoj Gori*
- *Kontrola budžeta lokalnih samouprava*
- *Državna revizija u Crnoj Gori - prijedlozi za jačanje uticaja*
- *Izveštaj o demokratskom nadzoru službi bezbjednosti*
- *Think Tank - Uloga nezavisnih istraživačkih centara u razvoju javnih politika*
- *Javno-privatna partnerstva u Crnoj Gori - Odgovornost, transparentnost i efikasnost*
- *Javne nabavke u Crnoj Gori - Transparentnost i odgovornost*
- *Procjena pravnog okvira i prakse u primjeni nekih kontrolnih mehanizama Skupštine Crne Gore: konsultativno saslušanje, kontrolno saslušanje i parlamentarna istraga*
- *Parlamentarna kontrola sektora bezbjednosti i odbrane u Crnoj Gori - Kako dalje?*
- *Slučaj Lipci 2008 - Kako da nam se ne ponovi*
- *Slučaj Prve Banke - Iskustva za supervizora i ostale nosioce odluka*
- *Javna uprava u Crnoj Gori: Šeme plata, sistem nagrađivanja i mogućnosti profesionalnog usavršavanja*

Više o Institutu alternativa možete saznati na

www.institut-alternativa.org

CIP - Каталогизација у публикацији
Централна народна библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-9940-533-17-5
COBISS.CG-ID 20419856