



PREDSEDNIK CRNE GORE	
PREMIJER	12. 03. 2026. GOD.
POSREDOVANJE	00-38/25-1/24
VEŠTAČ	
EPK	612XXVIII
POSREDOVANJE	

Predsjednik Crne Gore

Br: 01-009/26-449/2

12.03.2026. godine

SKUPŠTINA CRNE GORE

- predsjedniku, gospodinu Andriji Mandiću

Na osnovu člana 94 stav 1 Ustava Crne Gore vraćam na ponovno odlučivanje Zakon o Agenciji za nacionalnu bezbjednost, koji je donijela Skupština Crne Gore 28. saziva na Drugoj sjednici Prvog redovnog (proljećnjeg) zasijedanja u 2026. godini, dana 6. marta 2026. godine.

O b r a z l o ž e n j e

Na Drugoj sjednici Prvog redovnog (proljećnjeg) zasijedanja u 2026. godini, dana 6. marta 2026. godine, Skupština Crne Gore donijela je Zakon o Agenciji za nacionalnu bezbjednost.

Kao Predsjednik Crne Gore, u potpunosti podržavam unaprjeđenje normativnog okvira u sektoru bezbjednosti, kao i reformske aktivnosti koje sprovodi aktuelno rukovodstvo Agencije za nacionalnu bezbjednost. U tom smislu, pozdravljam usvajanje onih zakonskih rješenja koja će doprinijeti unaprjeđenju rada te institucije.

Priroda odnosa koje ovaj Zakon uređuje, kao i opravdano pojačan senzibilitet javnosti, obavezuju nas na poseban stepen opreza i odgovornosti. Negativne prakse iz prošlosti, koje su rezultirale brojnim krivičnim postupcima protiv nekadašnjih čelnika Agencije, upravo u vezi nadležnosti Agencije, služe kao trajna opomena da zakonska ovlašćenja moraju biti precizno određena, a nezavisni nadzor strog i efikasan.

Imajući u vidu navedeno, a rukovodeći se principom potpune usklađenosti sa evropskim standardima, smatram da je neophodno da ukažem na sporne odredbe usvojenog zakona. Na njih su, s pravom, upozorili Evropska komisija kao i nevladine organizacije koje se bave ovom oblašću (MANS, Institut alternativa, HRA i drugi).

1. Neusklađenost sa pravnom tekovinom EU

Odredbe usvojenog zakona nisu upodobljene sa EU Opštom uredbom o zaštiti podataka (GDPR) i EU Direktivom o sprovođenju zakona (LED), što je zvanično konstatovano od strane Evropske komisije. Iako EK ostavlja mogućnost naknadnog usklađivanja do zatvaranja pregovora, sa aspekta interesa crnogorskih građana i zaštite njihovih osnovnih prava, od krucijalne je važnosti da se zakonski okvir u ovoj osjetljivoj oblasti odmah harmonizuje sa najvišim evropskim standardima, a ne da se taj proces odlaže bez navođenja jasnih razloga zbog kojih se to čini.

2. Neusklađenost sa Ustavom Crne Gore i međunarodnim standardima u dijelu prava na privatnost

Ključno sporno rješenje Zakona ogleda se u tome što se ukida prethodno sudsko odobrenje za primjenu mjera tajnog nadzora koje uključuju praćenje, osmatranje i elektronsku pretragu na javnom mjestu uz korišćenje tehničkih sredstava za dokumentovanje. Riječ je o mjeri koja omogućava tajno i sistematsko bilježenje kretanja, kontakata, ponašanja i navika pojedinca. Iako se ove mjere sprovode u javnom prostoru, njihova priroda i domet pokazuju da mogu omogućiti dubok i sistematičan uvid u privatni život pojedinca, a sve bez prethodnog odobrenja suda.

Takvo rješenje mora se posmatrati u svjetlu ustavnih i međunarodnih garancija prava na privatnost. Član 40 Ustava Crne Gore propisuje da je „zajamčeno pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života“. Ovo ustavno jemstvo obavezuje zakonodavca da mjere koje mogu ozbiljno zadirati u privatnu sferu građana uređuje restriktivno i uz odgovarajuće zaštitne mehanizme, što ovdje nije slučaj.

Zaštita privatnosti potvrđena je i u međunarodnim instrumentima zaštite ljudskih prava, koji su obavezujući za Crnu Goru. Član 12 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima propisuje da niko ne smije biti izložen proizvoljnom miješanju u svoj privatni život, porodicu, dom ili prepisku. Isto načelo sadržano je i u članu 17 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, koji zabranjuje nezakonito ili proizvoljno miješanje u privatni život i garantuje pravo na zakonsku zaštitu od takvog miješanja.

Na evropskom nivou, član 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima jemči pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života, doma i prepiske, uz pravilo da se javna vlast može miješati u ostvarivanje tog prava samo ako je takvo miješanje propisano zakonom i neophodno u demokratskom društvu radi zaštite legitimnih ciljeva, uključujući nacionalnu bezbjednost i javnu sigurnost.

Iz ovih ustavnih i međunarodnih standarda proizilazi da nije dovoljno da zakon samo predvidi mogućnost tajnog nadzora. Kada mjera omogućava sistematsko prikupljanje podataka o kretanju, kontaktima i ponašanju lica, zakon mora istovremeno obezbijediti i djelotvorne mehanizme zaštite od proizvoljnosti i zloupotrebe. Ukidanjem prethodnog sudskog odobrenja slabi se upravo taj zaštitni mehanizam, jer odluka o zadiranju u privatnost ostaje isključivo u rukama organa izvršne vlasti koji mjeru predlaže i sprovodi, bez prethodne kontrole nezavisnog organa sudske grane vlasti.

3. Neuvažavanje presuda Evropskog suda za ljudska prava o granicama privatnosti u javnom prostoru

Mjere tajnog nadzora su po svojoj prirodi takve da nužno zadiru u pravo na privatnost. Upravo zato međunarodni standardi ne polaze od toga da je njihova primjena u svakom slučaju zabranjena, već od toga da između interesa države da štiti bezbjednost i prava pojedinca na privatnost mora postojati jasan balans. Taj balans se obezbjeđuje zaštitnim mehanizmima, a jedan od najvažnijih među njima jeste nezavisan nadzor nad primjenom takvih mjera.

Da bi taj zaštitni mehanizam uopšte imao smisla, najprije mora biti jasno da se predmetna mjera uopšte podvodi pod pravo na privatnost. Upravo to potvrđuje praksa Evropskog suda za ljudska prava. Sud je jasno pokazao da činjenica da se određene radnje, poput praćenja i osmatranja, preduzimaju na javnom mjestu ne znači da se one nalaze izvan zaštite člana 8 Evropske konvencije.

U predmetu Uzun protiv Njemačke, Evropski sud za ljudska prava utvrdio je da i GPS praćenje predstavlja miješanje u privatni život, iako se odvija u javnom prostoru. Sud je pritom naglasio da su vizuelni i audio nadzor još osjetljiviji, jer mogu otkriti više podataka o ponašanju osobe.

Iz presuda Evropskog suda proizilazi jasan zaključak: ovakve mjere nijesu same po sebi nedopuštene, ali upravo zato što zadiru u pravo na privatnost moraju biti praćene djelotvornim zaštitnim mehanizmima. U konkretnom slučaju, problem nije u tome što zakon predviđa mogućnost njihove primjene, već u tome što za njihovu primjenu uklanja jedan od ključnih zaštitnih mehanizama — prethodni sudski nadzor. Time se narušava ravnoteža između legitimnog interesa države koji se tiče brige o nacionalnoj bezbjednosti s jedne strane i zaštite prava na privatnost građana s druge strane, što nije u skladu sa standardima Evropskog suda za ljudska prava.

4. Uklanjanje sudskog nadzora bez valjanog razloga

Dodatno zabrinjava to što za ukidanje prethodnog sudskog odobrenja nije dat uvjerljiv ni logičan razlog. Ranije zakonsko rješenje već je omogućavalo hitno postupanje u slučajevima kada prijeti nastupanje posljedica, tako što je direktor Agencije mogao odmah naložiti primjenu mjere, uz obavezu da se zahtjev za odobrenje bez odlaganja dostavi sudu, koji je morao odlučiti u roku od 48 časova. Ako odobrenje ne bi bilo dato, mjera se morala obustaviti, a prikupljeni materijal uništiti. Samo postojanje takvog modela pokazuje da je bilo moguće istovremeno obezbijediti operativnu efikasnost i nezavisnu kontrolu. Zbog toga se potpuno uklanjanje suda iz postupka ne može opravdati praktičnim razlozima, već predstavlja slabljenje postojeće zaštite Ustavom zagarantovanog prava na privatnost. Posebno je važno i to što predmetna mjera može trajati do dvije godine, dok zakon ne propisuje dovoljno jasno šta se dešava sa prikupljenim podacima nakon prestanka mjere, što dodatno pojačava potrebu za prethodnim sudskim nadzorom.

5. Potreba za dodatnim preispitivanjem drugih spornih rješenja

Pored navedenih razloga, važno je ukazati i na to da zakon nije pripreman i usvajan uz dovoljno inkluzivan pristup i pravnu izvjesnost, iako uređuje posebno osjetljiva pitanja koja se odnose na privatnost, rad Agencije, raspolaganje javnim sredstvima i položaj zaposlenih. Na potrebu dodatnog preispitivanja ukazala je i specijalna izjaviteljica Ujedinjenih nacija za pravo na privatnost, koja je izrazila zabrinutost zbog pojedinih rješenja i izostanka adekvatnih zaštitnih garancija. Slične primjedbe dolazile su i iz domaće stručne i zainteresovane javnosti, ne samo u odnosu na mjere tajnog nadzora, već i u odnosu na pitanja javnih nabavki, kao i zasnivanja i prestanka radnog odnosa.

Vraćanjem ovog zakona na ponovno odlučivanje, omogućavam predlagaču zakona da otkloni navedene normativne nedostatke i Skupštini Crne Gore predloži zakon koji će biti u punoj saglasnosti sa Ustavom i evropskim standardima.

Shodno navedenom, smatram da je potrebno da se Skupština Crne Gore ponovno odredi prema predmetnom Zakonu.

PREDSJEDNIK CRNE GORE
Jakov Milatović

