

Broj: 01-837/23-4

Podgorica, 08.04.2024. godine

MB

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, u skladu sa odredbom člana 41 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list CG" br. 42/2011, 32/2014 i 21/17) i člana 41 Pravila o radu Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list CG", br. 53/14), nakon sprovedenog ispitnog postupka po pritužbi građanina XX, daje

MIŠLJENJE

I UVOD

1. Instituciji Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda Crne Gore, podnio je pritužbu građanin XX iz Podgorice, u bitnom navodeći: da smatra da mu je povrijeđeno pravo na rad zbog negativne procjene Agencije za nacionalnu bezbjednost (ANB); da u Aerodromima Crne Gore (Aerodrom Tivat) radi od 22. juna 2022. godine, gdje je obavljao dužnosti "... u službi ..." na određeno vrijeme; da je provjera ANB-u od strane poslodavca poslata 17.8.2022. godine, da je negativan odgovor dobio 23.1.2023. godine, kada mu je uskraćeno da se kreće kroz restriktivne zone Aerodroma Tivat; da napominje da se protiv njega ne vodi bilo kakav krivični postupak niti da se ikada vodio; da je u Montenegro Airlines-u radio od 1.7.1997. do 28.4.2021. godine na poslovima ...; da je za taj period prošao sve bezbjednosne provjere za ulazak i kretanje u restriktivnim zonama Aerodroma; da nakon stečaja Montenegro Airlines-a zaposlen je na Aerodromima Crne Gore- Aerodromu Tivat na određeno vrijeme, te da obzirom da ovo zanimanje zahtijeva bezbjednosnu provjeru ista je upućena od strane poslodavca na koju je dobijeno negativno mišljenje.

Dalje navodi: da se obratio ANB-u za uvid u njegove podatke i razloge dobijanja ovog (negativnog) mišljenja; da je dobio rješenje pod brojem 10-233/23-899 sa naznakom POVJERLJIVO i da na isto ima pravo žalbe Upravnom sudu; da zbog dugog procesa i savjeta advokata nije uložio žalbu; da kako je bezbjednosna procjena u korelaciji sa produženjem radnog odnosa, njegov dalji radni angažman na Aerodromu je ugrožen i kao posljedicu dovodi do gubitka radnog odnosa; da time što nije dobio pozitivnu provjeru od strane ANB-a smatra da mu je povrijeđeno pravo na rad i ugrožena mu je egzistencija njega i njegove porodice.

Uz pritužbu je dostavio Ugovor o radu br. 03/1-4419/52 od 2.6.2022. godine kao i potpisane Aneксе ovog Ugovora, akt Aerodroma Tivat kojim podnosioca pritužbe upoznaje sa odgovorom na zahtjev za sprovođenje bezbjednosne provjere; njegovo obraćanje ANB-u za slobodan pristup informacijama, Rješenje ANB-a povodom obraćanja i potvrdu da se ne vodi krivični postupak protiv njega.

II ISPITNI POSTUPAK

2. U cilju utvrđivanja pravno relevantnih činjenica i okolnosti, Zaštitnik je, saglasno odredbi člana 35 stav 1 Zakona o Zaštitniku/ci, pokrenuo postupak i aktom br. 01-837/23-1 od 12.12. 2023. godine zatražio od Agencije za nacionalnu bezbjednost da dostavi izjašnjenje u vezi sa navodima iznešenim u pritužbi kao i dokumentaciju koja se odnosi na podnosioca pritužbe.

2.1. Agencija za nacionalnu bezbjednost je dostavila izjašnjenje kao i dokumentaciju, koji dokumenti su shodno Zakonu o tajnosti podataka označen stepenom tajnosti „POVJERLJIVO“.

III UTVRĐENE ČINJENICE I OKOLNOSTI SLUČAJA

3. Na osnovu sprovedenog ispitnog postupka, pritužbe, izjašnjenja, dostavljene i pribavljene dokumentacije, utvrđene su sljedeće činjenice relevantne za donošenje mišljenja:

- da je podnosilac pritužbe dana 2.6.2022. godine, zaključio Ugovor o radu na određeno vrijeme sa Aerodromima Crne Gore, do 31.8.2022. godine;
- da je podnosilac pritužbe zasnovao radni odnos na radnom mjestu ...;
- da je podnosilac pritužbe zaključio Aneks 1 br. 1 Ugovora o radu od 24.8.2022. godine, na period do 30.9.2022. godine;
- da je podnosilac pritužbe zaključio Aneks br. 2 Ugovora o radu od 27.9.2022. godine, na period do 31.10.2022. godine;
- da je podnosilac pritužbe zaključio Aneks br. 4 Ugovora o radu, od 28.12.2022. godine, na period od 1.1. do 31.3.2023. godine;
- da je podnosilac pritužbe zaključio Aneks br. 5 Ugovora o radu, od 27.3.2023. godine, na period do 30.6.2023. godine;
- da je u svakom od aneksa ugovora, navedno da lice obavlja poslove „...“, kako je to navedeno u Ugovoru o radu;
- da su Aerodromi Crne Gore, uputili Sektoru granične policije dopis radi dodatne bezbjednosne provjere za podnosioca pritužbe;
- da se Sektor granične policije obratio Agenciji za nacionalnu bezbjednosti radi sprovođenja bezbjednosnih provjera, između ostalih i podnosioca pritužbe;
- da su Aerodromi Crne Gore- Aerodrom Tivat obavijestili podnosioca pritužbe aktom br. 07/3-115/1 od 23.1.2023. godine, da je na osnovu izvršene dodatne bezbjednosne provjere od strane ANB-a, utvrđeno da ne ispunjava uslove za izdavanje odobrenja za obavljanje poslova u bezbjednosnim zonama ograničenog pristupa AD „Aerodromi Crne Gore“;
- da se opis radnog mjesta koje je obavljao podnosilac pritužbe nije mijenjao Aneksima ugovora o radu u odnosu na prvi Ugovoru o radu koji je podnosilac pritužbe zaključio sa Aerodromima Crne Gore;
- da je za sve vrijeme rada podnosioca pritužbe bila neophodna pozitivna bezbjednosna provjera;
- da se podnosilac pritužbe obratio ANB-u zahtjevom za slobodan pristup informacijama, tražeći uvid i dostavljanje podataka o bezbjednosnoj provjeri za njega;
- da je ANB Rješenjem br. 10-233/23-889 od 2.2.2023. godine, donijelo Rješenje kojim se odbija zahtjev podnosioca pritužbe jer su traženi podaci označeni stepenom tajnosti „POVJERLJIVO“;

- da je donešeno Rješenje uručeno podnosiocu pritužbe;
- da je u istom postojala pravna pouka, da se protiv tog Rješenja može pokrenuti upravni spor tužbom pred Upravnim sudom Crne Gore;
- da podnosilac pritužbe nije pokrenuo upravni spor.

IV RELEVANTNI PROPISI

4. Ustav Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", br. 001/07 od 25.10.2007, 038/13 od 02.08.2013) propisuje:

“Zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu.“ (član 8 stav 1)

“Prava i slobode ostvaruju se na osnovu Ustava i potvrđenih međunarodnih sporazuma.

Svi su pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo.” (član 17)

“Svako ima pravo na pravni lijek protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu ili na zakonom zasnovanom interesu.” (član 20)

“Zajemčena ljudska prava i slobode mogu se ograničiti samo zakonom, u obimu koji dopušta Ustav u mjeri koja je neophodna da bi se u otvorenom i slobodnom demokratskom društvu zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno.

Ograničenja se ne smiju uvoditi u druge svrhe osim onih radi kojih su propisana.” (član 24)

“Svako ima pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku pred nezavisnim, nepristrasnim i zakonom ustanovljenim sudom.” (član 32)

“Svako ima pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života.” (član 40)

5. Zakon o graničnoj kontroli ("Službeni list Crne Gore", br. 072/09, 020/11, 040/11, 039/13, 017/19, 146/21) propisuje:

“Lica zaposlena u privrednom društvu, drugom pravnom licu, odnosno kod preduzetnika koji obavljaju djelatnost na području graničnog prelaza, za vrijeme boravka na području graničnog prelaza moraju na lijevoj strani gornjeg spoljnog dijela odjeće da nose identifikacionu oznaku.

Identifikaciona oznaka iz stava 1 ovog člana izdaje se licu koje:

- 1) ima najmanje 18 godina života;
- 2) nije pravosnažnom presudom osuđivano za krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti;
- 3) u vremenskom periodu od jedne godine prije podnošenja zahtjeva za izdavanje identifikacione oznake nije kažnjavano za prekršaj protiv javnog reda i mira sa elementima nasilja, nasilničkog ponašanja ili izazivanja težih sukoba; i
- 4) dostavi dokaz o obavljanju određene djelatnosti.

Izuzetno od stava 2 ovog člana, uslovi za izdavanje identifikacione oznake za lica zaposlena u privrednom društvu, drugom pravnom licu, odnosno kod preduzetnika koji obavljaju djelatnost na području graničnog prelaza u vazdušnom saobraćaju, utvrđuju se zakonom kojim se uređuje bezbjednost vazdušnog saobraćaja.

Ako lice iz stava 1 ovog člana obavlja djelatnost na određeno vrijeme, identifikaciona oznaka se izdaje na vrijeme za koje se djelatnost obavlja.” (član 22a)

“Zahtjev za izdavanje identifikacione oznake za lice zaposleno u privrednom društvu, drugom pravnom licu, odnosno kod preduzetnika na području graničnog prelaza u vazdušnom, željezničkom, pomorskom, riječnom i jezerskom saobraćaju, to privredno društvo, drugo pravno lice, odnosno preduzetnik podnosi operatoru.

Identifikacionu oznaku po zahtjevu iz stava 1 ovog člana izdaje Policija, a identifikacionu oznaku po zahtjevu iz stava 2 ovog člana izdaje operator, uz prethodnu saglasnost Policije.

Ako se u postupku po zahtjevu iz st. 1 i 2 ovog člana, utvrdi da lice za koje je podniet zahtjev za izdavanje identifikacione oznake ne ispunjava uslove iz člana 22a stav 2 ovog zakona Policija, odnosno operator donijeće rješenje o odbijanju zahtjeva.

Protiv rješenja iz stava 6 ovog člana može se izjaviti žalba Ministarstvu." (član 23 stav 2,3,6 i 7)

6. Zakon o vazdušnom saobraćaju ("Službeni list Crne Gore", br. 030/12, 030/17, 082/20) propisuje:

"Lica koja obavljaju ili su odgovorna za primjenu bezbjednosnog pregleda, kontrole pristupa i drugih bezbjednosnih kontrola u bezbjednosnoj zoni ograničenog pristupa moraju biti podobna za obavljanje ovih poslova.

Provjera podobnosti lica predstavlja dokumentovanu provjeru lica, uključujući njegov mogući kriminalni dosije, koja je dio procjene podobnosti lica da nepraćeno pristupi bezbjednosnim zonama ograničenog pristupa aerodroma.

Lica koja mogu pristupiti bezbjednosnoj zoni ograničenog pristupa, pored putnika koji su pregledani, moraju imati identifikacionu karticu za članove posade, inspektore Agencije ili aerodromsku identifikacionu karticu.

Za dobijanje identifikacione kartice iz stava 3 ovog člana vrši se provjera podobnosti.

Provjeru podobnosti lica vrši organ uprave nadležan za policijske poslove uvidom u kaznene i operativne evidencije, kao i na osnovu uvjerenja koje izdaje nadležni sudski organ." (član 144)

7. Zakon o upravnom postupku ("Službeni list Crne Gore", br. 056/14, 020/15, 040/16, 037/17) propisuje:

"Ovaj zakon se primjenjuje u svim upravnim stvarima.

Odredbe posebnih zakona kojima se, zbog specifične prirode upravnih stvari u pojedinim upravnim oblastima, propisuju neophodna odstupanja od pravila upravnog postupka ne mogu biti u suprotnosti sa načelima i ciljem ovog zakona, niti umanjivati nivo zaštite prava i pravnih interesa stranaka propisanih ovim zakonom." (član 4)

"Stranka ima pravo na pravnu zaštitu u upravnoj stvari." (član 7)

"Stranka ima pravo da učestvuje u upravnom postupku radi utvrđivanja činjenica i okolnosti koje su od značaja za donošenje upravnog akta.

Prije donošenja upravnog akta stranka ima pravo da se izjasni o rezultatima ispitnog postupka.

Upravni akt se može donijeti bez izjašnjenja stranke samo u slučajevima propisanim zakonom." (član 14)

"Rješenje se donosi u pisanom obliku.

Izuzetno, u slučajevima propisanim zakonom, rješenje se može donijeti usmeno." (član 21)

"Rješenje u pisanom obliku sadrži uvod, dispozitiv, obrazloženje, uputstvo o pravnoj zaštiti, potpis ovlaštenog službenog lica i pečat javnopravnog organa." (član 22 stav 1)

"Prije donošenja rješenja javnopravni organ je dužan, osim u slučajevima iz člana 113 ovog zakona, da obavijesti stranku o rezultatima ispitnog postupka.

Stranka ima pravo da se izjasni o rezultatima ispitnog postupka.

Javnopravni organ obavještava stranku o rezultatima ispitnog postupka usmeno ili pisanim obavještenjem.

Obavještenje iz stava 3 ovog člana sadrži:

- 1) ime i prezime, odnosno naziv stranke koja učestvuje u upravnom postupku i datum pokretanja postupka, u slučaju kad je upravni postupak pokrenut na zahtjev stranke;
- 2) podatke o izvedenim dokazima i rezultatima ispitnog postupka;
- 3) obavještenje o pravu stranke na uvid u spise predmeta, kao i o mjestu gdje se uvid može izvršiti;
- 4) obavještenje o pravu stranke da se izjasni o rezultatima ispitnog postupka i načinu ostvarivanja tog prava." (Član 111)

8. Zakon o tajnosti podataka ("Službeni list Crne Gore", br. 014/08, 076/09, 041/10, 040/11, 038/12, 044/12, 014/13, 018/14, 048/15, 074/20) propisuje:

"Lice za koje je vršena bezbjednosna provjera ima pravo uvida u prikupljene podatke, osim u podatke koji se odnose na izvore i način njihovog prikupljanja." (član 45)

"Direkcija će rješenjem odbiti zahtjev za izdavanje dozvole za pristup tajnim podacima fizičkom licu ako ne ispunjava uslove iz člana 29 ovog zakona ili se u postupku bezbjednosne provjere utvrdi da postoje sljedeće bezbjednosne smetnje:

- 1) pokrenut krivični postupak za krivična djela za koja se goni po službenoj dužnosti ili osuđivanost za takva krivična djela, osim za krivična djela protiv bezbjednosti javnog saobraćaja i krivična djela za koja je propisana novčana kazna ili kazna zatvora do tri godine, ukoliko nije brisana iz evidencije;
 - 2) registrovanost u evidenciji uživaoca alkohola i opojnih droga;
 - 3) prekomjerna zaduženost koja ukazuje na mogućnost ucjene ili drugih oblika pritisaka na provjeravano lice;
 - 4) veza ili održavanje veze sa licima koja neovlašćeno prikupljaju tajne i druge podatke, teroristima, saboterima, članovima organizovanih kriminalnih grupa za koja se osnovano sumnja da pripadaju takvim grupama;
 - 5) neovlašćeni kontakti i saradnja sa obavještajno-bezbjednosnim ili vojnim strukturama drugih država;
 - 6) pripadnost organizacijama koje ugrožavaju bezbjednost Crne Gore;
 - 7) korišćenje opojnih droga i psihotropnih supstanci i sklonost prekomjernom uživanju alkohola;
 - 7a) postojanje bolesti zavisnosti ili drugih bolesti koje bi mogle ugroziti bezbjedno rukovanje tajnim podacima;
 - 8) nasilničko ponašanje i izazivanje težih sukoba u svojoj radnoj i životnoj sredini;
 - 9) prikriivanje i davanje netačnih podataka o sebi i članovima porodice;
 - 9a) povreda propisa koji se odnose na tajnost podataka;
 - 10) druge bezbjednosne smetnje propisane zakonom i potvrđenim međunarodnim ugovorom.
- Rješenje iz stava 1 ovog člana donosi se bez izjašnjenja stranke u postupku." (član 46)

9. Zakon o Agenciji za nacionalnu bezbjednost ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 028/05, "Službeni list Crne Gore", br. 086/09, 073/10, 020/11, 008/15) propisuje:

"Agencija uspostavlja i vodi registre i zbirke ličnih i drugih podataka koje prikupi u vršenju poslova iz svoje nadležnosti, kao i dokumenata o tim podacima i organizuje njihovo korišćenje i čuvanje.

Registri i zbirke podataka iz stava 1 ovog člana predstavljaju tajne podatke, čiji se stepen tajnosti određuje u skladu sa zakonom kojim se uređuje tajnost podataka.

Registri i zbirke podataka ne mogu sadržati podatke o ličnosti čije prikupljanje nije u nadležnosti Agencije.

Ukoliko Agencija dođe u posjed podataka iz stava 3 ovog člana dužna je da ih neodložno uništi.

Registri i zbirke podataka iz stava 1 ovog člana ne smiju sadržati podatke i dokumenta koji se ne odnose na svrhu radi koje su podaci prikupljeni.

Podatke i dokumenta iz stava 5 ovog člana Agencija bez odlaganja uništava.

Podatke i dokumenta iz stava 5 ovog člana koji su nastali primjenom nadzora nad elektronskim komunikacijama i poštanskim pošiljkama i nadzora unutrašnjosti objekata, zatvorenih prostora i predmeta Agencija uništava nakon uvida predsjednika Vrhovnog suda, odnosno Vijeća sudija Vrhovnog suda.

Uništavanje podataka i dokumenata iz st. 3 i 5 ovog člana vrši komisija koju obrazuje direktor Agencije.

O uništavanju podataka i dokumenata komisija iz stava 8 ovog člana sačinjava zapisnik koji potpisuju članovi komisije koji prisustvuju uništavanju podataka i dokumenata.

Zapisnik o uništavanju podataka i dokumenata iz stava 5 ovog člana Agencija dostavlja na upoznavanje predsjedniku Vrhovnog suda, odnosno Vijeću sudija Vrhovnog suda.” (član 16)

“Agencija je dužna da građanina, na njegov pisani zahtjev, obavijesti da li su preduzimate mjere prikupljanja podataka o njemu i da li Agencija vodi evidenciju njegovih ličnih podataka i da mu, na njegov pisani zahtjev, stavi na uvid dokumenta o prikupljenim podacima. Dokumenti koji se stavljaju na uvid ne mogu da sadrže podatke o službenicima Agencije koji su prikupljali podatke, izvorima podataka, kao ni lične podatke o trećim licima.

Agencija je dužna da odgovori na zahtjev građanina ili stavi na uvid dokumenta iz stava 1 ovog člana u roku do 30 dana od dana prijema zahtjeva.

Agencija nije dužna da postupi u skladu sa stavom 2 ovog člana, ako bi obavještenje otežalo ili onemogućilo izvršenje poslova Agencije ili bi moglo dovesti do ugrožavanja bezbjednosti drugog lica, o čemu će pisano obavijestiti podnosioca zahtjeva u roku od 15 dana.

Agencija je dužna, kad prestanu razlozi iz stava 3 ovog člana, ako to građanin zahtijeva, da postupi u skladu sa stavom 2 ovog člana.” (član 18)

10. Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda ("Službeni list Crne Gore", br. 042/11 od 15.08.2011, 032/14 od 30.07.2014, 021/17 od 31.03.2017) propisuje:

“Zaštitnik/ca samostalno i nezavisno, na načelima pravde i pravičnosti, preduzima mjere za zaštitu ljudskih prava i sloboda, kad su povrijeđena aktom, radnjim ili nepostupanjem državnih organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave i lokalne uprave, javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlaštenja, kao i mjere za spriječavanje mučenja i drugih oblika nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja i mjere za zaštitu od diskriminacije.” (član 2)

“Zaštitnik/ca u vršenju svoje funkcije djeluje na način što: ukazuje, upozorava, kritikuje, predlaže ili preporučuje.

Na zahtjev organa, Zaštitnik/ca može dati mišljenje o zaštiti i unaprijeđenju ljudskih prava i sloboda.” (član 20)

„Postupak ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda pokreće se povodom pritužbe ili po sopstvenoj inicijativi.“ (član 28 stav 1)

„Nakon završetka ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda Zaštitnik/ca daje mišljenje o tome da li je, na koji način i u kojoj mjeri došlo do povrede ljudskih prava i sloboda.“(član 41)

11. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda:

“Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama..., ima pravo na pravičnu i javnu raspravu...pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona...” (Relevantni dio člana 6 stav 1)

“Svako kome su povrijeđena prava i slobode predviđeni u ovoj Konvenciji ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred nacionalnim vlastima, bez obzira jesu li povredu izvršila lica koja su postupala u službenom svojstvu”. (član 13)

„Uživanje prava i sloboda predviđenih u ovoj Konvenciji obezbjeđuje se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost s nekom nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status“. (član 14)

12. Protokol broj 12 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda:

“Uživanje svih prava određenih zakonom osiguraće se bez diskriminacije po bilo kom osnovu kao što je pol, rasa, boja kože, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili drugi status.

Niko ne smije biti diskriminisani od strane javnih tijela po bilo kojoj osnovi kako je navedeno u stavu 1”. (član 1)

13. Povelja o temeljnim pravima EU (2000):

“Svako ima pravo da institucije, tijela, uredi i agencije Unije njegove predmete obrađuju nepristrasno, pravično i u razumnom roku.

Ovo pravo uključuje:

(c) obavezu uprave da obrazloži svoje odluke.” (član 41 st. 1 i 2, tačka (c))

V ZAKLJUČNA OCJENA

14. Instituciji Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, obratio se pritužbom građanin XX iz Podgorice, koja se može sublimirati na način da smatra da mu je povrijeđeno pravo na rad, zbog negativne procjene Agencije za nacionalnu bezbjednost (ANB); da je negativan odgovor dobio 23.1.2023. godine, kada mu je uskraćeno pravo da se kreće kroz restriktivne zone Aerodroma Tivat i da smatra da mu je zbog takve procjene ugrožena njegova dalja egzistencija.

15. U cilju utvrđivanja relevantnih činjenica i okolnosti, Zaštitnik je aktom br. 01-837/23-1 od 12.12.2023. godine od Agencije za nacionalnu bezbjednost, u skladu sa članom 35 stav 2 i članom 36 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, zatražio dostavljanje izjašnjenje u odnosu na navode iz pritužbe kao i dokumentaciju u vezi sa preduzimanjem opisanih službenih radnji u odnosu na podnosioca pritužbe.

Agencija za nacionalnu bezbjednost je dostavila traženo izjašnjenje kao i dokumentaciju, koja je u skladu sa Zakonom o tajnosti podataka¹, određena stepenom tajnosti „POVJERLJIVO“.

¹ "Službeni list Crne Gore", br. 014/08 od 29.02.2008, 076/09 od 18.11.2009, 041/10 od 23.07.2010, 040/11 od 08.08.2011, 038/12 od 19.07.2012, 044/12 od 09.08.2012, 014/13 od 15.03.2013, 018/14 od 11.04.2014, 048/15 od 21.08.2015, 074/20 od 23.07.2020. godine.

16. Zaštitnik podsjeća da je postupak izdavanja identifikacione oznake za lice zaposleno u privrednom društvu, drugom pravnom licu, odnosno kod preduzetnika na području graničnog prelaza u vazdušnom saobraćaju uređen članom 23 Zakona o graničnoj kontroli. Prema tom članu, a primijenjeno na konkretan slučaj, pravno lice AD Aerodromi Crne Gore u kome je zaposlen podnosilac pritužbe, izdaje oznaku, uz prethodnu saglasnost policije, a ako se u postupku utvrdi da lice za koje je podniet zahtjev za izdavanje identifikacione oznake ne ispunjava uslove iz člana 22a stav 2 ovog zakona, operator donosi rješenje o odbijanju zahtjeva, protiv koga je dozvoljena žalba Ministarstvu unutrašnjih poslova.

17. Dalje, odredbom člana 22a stav 2 Zakona o graničnoj kontroli definisani su uslovi za izdavanje identifikacione oznake za lica zaposlena u privrednom društvu, drugom pravnom licu, odnosno kod preduzetnika koji obavljaju djelatnost na području graničnog prelaza, i to: 1) ima najmanje 18 godina života; 2) nije pravosnažnom presudom osuđivano za krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti; 3) u vremenskom periodu od jedne godine prije podnošenja zahtjeva za izdavanje identifikacione oznake nije kažnjavano za prekršaj protiv javnog reda i mira sa elementima nasilja, nasilničkog ponašanja ili izazivanja težih sukoba; i 4) dostavi dokaz o obavljanju određene djelatnosti. *Stavom 3 istog člana propisano je da izuzetno od stava 2 ovog člana, uslovi za izdavanje identifikacione oznake za lica zaposlena u privrednom društvu, drugom pravnom licu, odnosno kod preduzetnika koji obavljaju djelatnost na području graničnog prelaza u vazdušnom saobraćaju, utvrđuju se zakonom kojim se uređuje bezbjednost vazdušnog saobraćaja.*

18. Međutim, Zakonom o vazdušnom saobraćaju nijesu propisani uslovi za izdavanje identifikacione oznake za lica zaposlena u privrednom društvu, drugom pravnom licu, odnosno kod preduzetnika koji obavljaju djelatnost na području graničnog prelaza u vazdušnom saobraćaju, osim što je članom 144 propisana provjera podobnosti lica.

19. Iako Zakonom o vazdušnom saobraćaju nijesu propisani uslovi za izdavanje identifikacione oznake, kao što je to slučaj sa Zakonom o graničnoj kontroli, koji definiše jasne, precizne i predvidljive kriterijume za izdavanje identifikacione oznake, odredbama člana 144, *između ostalog, propisano je da provjera podobnosti lica mora biti dokumentovana*, odnosno da provjeru podobnosti lica vrši organ uprave nadležan za policijske poslove uvidom u kaznene i operativne evidencije, kao i na osnovu uvjerenja koje izdaje nadležni sudski organ. *Ad literam* ova norma upućuje da organ policijskih poslova vrši provjeru na način što "vrši uvid u kaznene i operativne evidencije", kao i na osnovu uvjerenja koje izdaje nadležni sudski organ, što u prvom slučaju znači da bi istom morala biti na raspolaganju evidencija u koju ima uvid, a ne putem mišljenja koje daje drugi organ izvršne vlasti. Ekstenzivnije tumačenje bi bilo u suprotnosti temeljnom pravnom načelu hijerarhije pravnih akata i obavezi da svako zadiranje u privatni život i podatke o ličnosti mora imati osnov u zakonu i ta garancija se ne može umanjiti nijednim aktom manje pravne snage, a posebno ne aktom organa izvršne vlasti bilo koje prirode (administrativnim, strateškim dokumentom i sl.).

20. S tim u vezi, kada se procjenjuje predvidljivost nekog zakona, Evropski sud za ljudska prava se upušta u provjeru kvaliteta tog zakona, kako u smislu jasnoće, tako i u smislu preciznosti. ESLJP naglašava da izraz „propisano zakonom“ ne zahtijeva samo da sporna mjera ima izvjestan osnov u unutrašnjem pravu već taj izraz upućuje i na dostupnost i na kvalitet zakona o kome je riječ. ESLJP

smatra da je dostupan zakon koji je objavljen u nacionalnom službenom listu, što Nacionalni program bezbjednosti civilnog vazduhoplovstva, odnosno njegove izmjene nijesu.²

21. Navedeni nedostaci u postupku po zahtjevu za izdavanje identifikacione oznake za podnosioca pritužbe, koji se ogledaju u nedefinisanim uslovima, netransparentnom Nacionalnom programu bezbjednosti civilnog vazduhoplovstva i njegovim izmjenama i dopunama, kojima su predviđene dodatne bezbjednosne provjere, kao i nedonošenje rješenja od strane operatora (AD Aerodromi Crne Gore), o eventualnom odbijanju zahtjeva za izdavanje ID oznake, sa poukom o pravnom lijeku, uslovili su suštinsku povredu prava na štetu podnosioca pritužbe i time doveli u pitanje ostvarivanje prava na korišćenje pravnih sredstava i zaštitu zakonom propisanih prava.

22. Činjenice i okolnosti predmeta uslovile su upuštanje Zaštitnika u postupak ispitivanja povrede prava na privatnost obzirom da prikupljanje podataka ili dosijea od strane službi bezbjednosti ili drugih organa države, odnosno obrada podataka o ličnosti, potpada pod opseg zaštite prava na poštovanje privatnog života iz člana 8. Evropske konvencije i člana 40. Ustava Crne Gore.

23. Članom 8. Konvencije propisano je: 1. Svako ima pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života, doma i prepiske. 2. Javna vlast se neće miješati u ostvarivanje tog prava, osim u skladu sa zakonom i ako je u demokratskom društvu nužno radi interesa državne sigurnosti, javnog reda i mira, ili privredne dobrobiti zemlje, te radi sprječavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih. Evropski sud za ljudska prava utvrđuje da li je došlo do povrede člana 8 u pet zasebnih faza, od kojih svaka sadrži pitanje: ► Faza jedan - Da li činjenice predmeta potpadaju pod pravo zaštićeno po članu 8 st. 1? ► Faza dva - Da li je došlo do miješanja u zaštićeno pravo ili da li se takvo miješanje predlaže? ► Faza tri - Da li je miješanje u zaštićeno pravo u skladu sa zakonom? ► Faza četiri - Da li je miješanje u pravo imalo legitimni cilj? ► Faza pet - Da li je miješanje u pravo bilo neophodno u demokratskom društvu?

23.1. Kako pitanja koja je pokrenula pritužba potpadaju pod opseg zaštite prava na privatnost, provjeravanjem podataka o ličnosti u svrhe sprovođenja postupka bezbjednosne provjere, te da je miješanje u pravo na privatnost podnosioca pritužbe učinjeno vršenjem bezbjednosne provjere od strane Uprave policije i Agencije za nacionalnu bezbjednost, potrebno je razmotriti da li je miješanje u zaštićeno pravo u skladu sa zakonom. S tim odgovorom u vezi, podsjećamo na već iznijete stavove u ovom mišljenju u vezi sa Zakonom o vazdušnom saobraćaju koji ne precizira uslove za izdavanje identifikacione oznake za lica zaposlena u privrednom društvu, drugom pravnom licu, odnosno kod preduzetnika koji obavljaju djelatnost na području graničnog prelaza u vazdušnom saobraćaju, a na šta upućuje Zakon o graničnoj kontroli, niti je tim zakonom utvrđena nadležnost Agencije za nacionalnu bezbjednost da vrši provjeru podobnosti lica. Ni član 144 kojim je propisana provjera podobnosti ne precizira uslove i kriterijume, pa Zaštitnik podsjeća da se norma ne može tumačiti kao „zakon“ ako nije formulisana dovoljno precizno i jasno da građaninu omogući da svoje ponašanje uredi u skladu s njom i tako da građanin mora biti u stanju – ako je potrebno uz odgovarajući savjet - da predvidi, u mjeri koja je razumna u datim okolnostima, posljedice koje može imati određena radnja.

² Vidjeti, *Perinçek v. Switzerland* (Application no. [27510/08](#)), stav 131

23.2. Sa druge strane, Nacionalnim programom o izmjenama i dopunama Nacionalnog programa bezbjednosti civilnog vazduhoplovstva Crne Gore, koje su, prema stanju u spisu predmeta, usvojene na sjednici Vlade Crne Gore od 28. jula 2022. godine, a koji program i njegove izmjene i dopune nijesu dostupne javnosti, predviđene su dodatne bezbjednosne provjere koje obuhvataju provjere taksativno navedene tačkama od 1 do 5, kao i nadležnost Agencije za nacionalnu bezbjednost za vršenje provjere iz tačke 5. Kako Nacionalni program bezbjednosti civilnog vazduhoplovstva Crne Gore nije objavljen u službenom listu Crne Gore i nije dostupan javnosti, on stoga ne ispunjava kriterijume predvidljivosti, preciznosti, dostupnosti i pristupačnosti, koji su neophodni kako bi se akt imao smatrati zakonom u sintagmi "propisan zakonom".³

24. Zaštitnik ukazuje da čak i kada je nacionalna bezbjednost u pitanju kao legitiman cilj, zadiranja u osnovna ljudska prava i slobode, kakvo je i pravo na privatnost, te koncepti zakonitosti i vladavine prava u demokratskom društvu zahtijevaju da mjere koje utiču na osnovna ljudska prava budu predmet nekog oblika kontradiktornog postupka pred nezavisnim tijelom nadležnim da preispita razloge za odluku i relevantne dokaze, uz odgovarajuća proceduralna ograničenja u pogledu upotrebe povjerljivih podataka.⁴ U kontekstu takvog postupka, dotično lice mora biti u mogućnosti da ospori tvrdnju izvršne vlasti da je, npr. nacionalna bezbjednost ugrožena, zbog čega nezavisno tijelo mora biti u stanju djelovati u slučajevima kada procjena nema razumnu činjeničnu osnovu ili otkriva da je tumačenje "nacionalne bezbjednosti" nezakonito ili protivno zdravom razumu i proizvoljno.⁵

25.1. Prema stanju u spisu predmeta podnosiocu pritužbe nije uručen niti jedan obrazložen akt sa poukom o pravnom lijeku, a u vezi sa negativnom bezbjednosnom procjenom zbog koje mu nije izdata ID kartica i zbog koje ne obavlja poslove koje je ranije obavljao, što dalje znači da nije uživao minimalni stepen zaštite od proizvoljnosti svojstvene pojmu zakonitosti u smislu Konvencije.

26. Podsjećamo i na uporednu praksu iz regiona, da je Povjerenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti Republike Srbije zatražio od Vlade Republike Srbije da stavi van snage dio Nacionalnog programa za obezbjeđivanje u vazduhoplovstvu, te da uređivanje bezbjednosnih provjera koje smatra neophodnim, kao ovlašćeni predlagač zakona, obezbijedi kroz dopune Zakona o vazdušnom saobraćaju, obrazlažući da Nacionalni program za obezbjeđivanje u vazduhoplovstvu nije objavljen i nije pravni akt, te da ne može predstavljati pravni osnov za obradu podataka o ličnosti.⁶

27. *Slijedom iznijetog, a imajući u vidu praksu Evropskog suda za ljudska prava koja elaborira test „zakonitosti miješanja“ u osnovna ljudska prava i slobode, kakvo je i pravo na poštovanje privatnog života, a posebno u kontekstu prikupljanja i obrade podataka o ličnosti koje opredjeljuju rezultat postupka bezbjednosne provjere, Zaštitnik je mišljenja da miješanje u pravo na privatnost podnosioca pritužbe kroz tzv. dodatne bezbjednosne provjere nije zasnovano na zakonu, zbog čega je došlo do*

³ Vidjeti *Semir Güzel v. Turkey*, stavovi 35, 39–41

⁴ Vidjeti *Amie i drugi protiv Bugarske*, br. 58149/08, 12. februar 2013., stav 92

⁵ Vidjeti *Al-Nashif protiv Bugarske*, br. 50963/99, 20. jun 2002., stav 124

⁶ Reagovanje dostupno na linku: <https://paragraflex.rs/dnevne-vesti/300816/300816-vest13.html>, u vezi da odlukom Ustavnog suda Republike Srbije IUz broj 41/2010 od 30.maja 2012. godine.

povrede člana 8. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i člana 40. Ustava Crne Gore.

28. Uzimajući u obzir sve nedostatke u postupku izdavanja ID oznake za podnosioca pritužbe, kome je prethodila provjera podobnosti/bezbjednosna provjera, kao i okolnost da je, u suštini, do pravne nesigurnosti došlo, jer Zakonom o vazдушnom saobraćaju nijesu utvrđeni jasni, precizni i predvidljivi uslovi za izdavanje ID kartice za zaposlene u vazдушnom saobraćaju, a Nacionalni program bezbjednosti civilnog vazduhoplovstva Crne Gore, kao i njegove izmjene i dopune kojima su predviđene dodatne bezbjednosne provjere i šta one obuhvataju, nije dostupan javnosti i kao takav ne ispunjava kriterijume kvaliteta zakona u sintagmi "propisan zakonom", te da su ti nedostaci usloveli neopravdano miješanje, odnosno da su povrijedili pravo na privatnost podnosioca pritužbe, koje preporuke za otklanjanje povrede je Zaštitnik dao u Mišljenju 01-226/23 od 19. oktobra 2023. godine, Zaštitnik ponavlja ranije date

P R E P O R U K E

Vladi Crne Gore:

- a) da, kao nosilac zakonodavne inicijative, predloži izmjene i dopune Zakona o vazдушnom saobraćaju, na način što će definisati jasne, precizne i predvidljive uslove, koji se mogu dokumentovati, za izdavanje ID kartice za zaposlene u vazдушnom saobraćaju;*
- b) da izmijeni Nacionalni program bezbjednosti civilnog vazduhoplovstva Crne Gore i to na način što će odredbe o prikupljanju i obradi podataka o ličnosti u vezi sa bezbjednosnom provjerom brisati, jer isto treba biti uređeno Zakonom o vazдушnom saobraćaju;*

Agenciji za nacionalnu bezbjednost:

- c) da ubuduće (dodatnu) bezbjednosnu provjeru vrši isključivo na osnovu jasnih, preciznih i predvidljivih uslova i kriterijuma zasnovanih na zakonu i u okvirima svoje nadležnosti.*

Naznačeni subjekti su dužni, u roku od 30 dana od dana prijema mišljenja, dostaviti izvještaj o radnjama i mjerama preduzetim radi izvršenja preporuka.

ZAMJENICA ZAŠTITNIKA
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE
Mirjana Radović

Dostaviti:

- Podnosiocu pritužbe;
- Vladi Crne Gore;
- Upravi policije – v.d. direktora – na upoznavanje;
- AD Aerodromi Crne Gore;
- Agenciji za nacionalnu bezbjednost;
- a/a.