

Критички осврт на поједине одредбе Нацрта закона о унутрашњим пословима који је повучен из процедуре

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

На молбу председника Републике Србије, министар унутрашњих послова је 23. септембра 2021. године одлучио да повуче из процедуре Нацрт закона о унутрашњим пословима (у даљем тексту: Нацрт). На тај начин је донекле отклоњена забринутост коју су у јавности изазвала одређена решења садржана у Нацрту, а односила су се пре свега на право на приватност и право на слободу изражавања. Питање је да ли ће и у којој мери у нацрту, који би у догледној будућности био упућен Влади, бити уважене примедбе које су изношене у јавности, а чији заједнички именитељ би могле да буду речи Едварда Сноудена да не жели да живи у свету „у коме се све што кажем, све што урадим, свако с ким разговарам, свако изражавање креативности, љубави или пријатељства снима ...“.¹ Није, на жалост, реч само о тонском снимању, већ и о системима за обраду података, надзору и снимању на јавним местима и т. сл., тако да би се за поједина решења садржана у Нацрту могло рећи да су представљала израз дистопијске визије сажете у натпису: „ВЕЛИКИ БРАТ ТЕ ПОСМАТРА“.²

Пре анализе одређених решења која је садржао Нацрт, биће у најкраћем приказан међународни оквир који је наша држава у обавези да узме у обзир приликом увођења у домаћи правни систем установа којима се задире у зајемчене основне слободе и људска права. Поред тога, јединство правног поретка о којем је реч у члану 4 став 1 Устава Републике Србије³ представља, према схватању Уставног суда, један од основних принципа на којима почива уставноправни систем Републике Србије. Иако Уставни суд, сагласно члану 167 Устава, није надлежан да цени међусобну сагласност закона, уставно начело јединства правног поретка налаже да основни принципи и правни институти предвиђени законима којима се на системски начин уређује једна област друштвених односа буду испоштовани и у посебним законима, осим ако је тим системским законом изричито прописана могућност другачијег уређивања истих питања. Ово посебно важи за област казненог законодавства, имајући у виду да су норме казненог права, по својој природи, у непосредној вези са остваривањем основних људских права и слобода, тако да уређивање појединих института казненог права различито од начина на који су они уређени системским законом, може озбиљно да угрози остваривање начела једнакости свих пред Уставом и законом из члана 21 став 1 Устава и да доведе до дискриминације.⁴

Међународни стандарди под којима се може одступити од зајемчених основних слобода и људских права, на једној страни, и јединство правног поретка, на другој, представљају координате за успостављање истраживачког оквира за анализу решења

* редовни професор, Универзитет у Београду – Правни факултет, gilic@ius.bg.ac.rs

¹ Luk Harding, *Dosije Snouden*, (prev. V. Stamenković), Evro-Giunti, Beograd, 2014, 13.

² Džordž Orvel, 1984, (prev. V. Stojiljković / K. Popović), Kontrast, Beograd, 2016, 7.

³ Устав Републике Србије – Устав, *Службени гласник РС* 96/2006.

⁴ Уставни суд, IVз-231/2009 од 22. јула 2010 (доступно на: <http://www.ustavni.sud.rs/page/predmet/sr-Cyrl-CS/6917/?NOLAYOUT=1>).

која је садржао Нацрт.

2. МЕЂУНАРОДНИ СТАНДАРДИ

2.1. Уједињене нације

Од докумената глобалног значаја треба поменути Резолуцију бр. 68/167 која је усвојена на Генералној скупштини Уједињених нација 18. децембра 2013. године.⁵ У резолуцији је упућен позив државама да преиспитају своје поступке, праксе и законодавства који се односе на надзор комуникације, прикупљање личних података, укључујући масовни надзор, пресретање и прикупљање, да би заштитиле право на приватност (*the right to privacy; le droit à la vie privée*) старајући се да у потпуности поштују све своје обавезе у погледу међународног права људских права (*international human rights law*).⁶ Од држава се очекују да створе или одржавају постојеће националне независне контролне механизме који могу да обезбеде транспарентност надзора и пресретања комуникација и прикупљања личних података.

2.2. Савет Европе

Када је реч о међународним документима регионалног домаћаја посебан значај има Конвенција о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података⁷ коју је Република Србија ратификовала,⁸ уосталом као и Протокол о њеним изменама и допунама од 2018. године.⁹

Новелирани члан 8 Конвенције посвећен је *транспарентности обраде* личних података. Прописано је да руковалац треба да обавести субјекта података о:

- а. свом идентитету и уобичајеном месту становања, односно пословном седишту;
- б. правном основу и сврхама планиране обраде;
- в. категоријама обрађених личних података;
- г. примаоцима односно категоријама прималаца личних података, ако их има, и
- д. средствима за остваривање права из члана 9, као и свим неопходним додатним информацијама да би се обезбедила поштена и транспарентна обрада личних података (члан 8 став 1 Конвенције).

Значајан је и измењени члан 9 Конвенције који се односи на *права субјекта података*. У ставу 1 члана 9 Конвенције прописано је, поред осталог, да свако лице има право:

- а. да се на њега не односи одлука која битно утиче на њега, а заснива се

⁵ Resolution n° 68/167, adopted by the General Assembly on 18 December 2013 (доступно на: <https://undocs.org/pdf?symbol=en/a/res/68/167>).

⁶ У француској верзији поменуте резолуције употребљен је израз: „... међународног права“ (... *du droit international*), што има шире значање од појма међународно право људских права.

⁷ The Council of Europe Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data 1981, *European Treaty Series* N° 108 (доступно на: <https://rm.coe.int/1680078b37>).

⁸ Закон о о потврђивању Конвенције о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података – Конвенција, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори* 1/1992, *Службени лист СЦГ – Међународни уговори* 11/2005 – др. закон и *Службени гласник РС – Међународни уговори* 98/2008 – др. закон и 12/2010.

⁹ Закон о о потврђивању Протокола о изменама и допунама Конвенције о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података, *Службени гласник РС – Међународни уговори* 4/2020.

искључиво на аутоматској обради података без узимања у обзир његових ставова;

б. да на захтев, у разумним временским интервалима и без прекомерног кашњења или трошкова, добије потврду о обради личних података који се односе на њега, обавештење у разумљивом облику о обрађеним подацима, све доступне информације о њиховом извору, периоду чувања као и све друге информације које је руковалац дужан да пружи како би се осигурала транспарентност обраде у складу са чланом 8, став 1;

в. да на захтев буде обавештено о разлозима обраде података ако се резултати такве обраде примењују на њега;

г. да у сваком тренутку, из разлога који се тичу његове ситуације, уложи приговор на обраду личних података који се односе на њега, осим ако руковалац не докаже да постоје легитимни разлози за обраду који превазилазе његове интересе или права и основне слободе;

д. да на захтев добије бесплатно и без сувишног одлагања, исправку или брисање таквих података, у зависности од случаја, ако се подаци обрађују или су обрађени у супротности са одредбама ове конвенције;

ђ. на правно средство према члану 12. ако су му повређена права из ове конвенције.

Под одређеним условима су допуштени *изузеци* од члана 8 став 1 и члана 9 став 1 Конвенције. Услов *sine qua non* јесте да такав изузетак буде прописан законом, да поштује суштину основних права и слобода и да представља неопходну и сразмерну меру у демократском друштву за:

а. заштиту ... непристрасности и независности правосуђа или превенције, истраге и кривичног гоњења кривичних дела и извршења кривичних санкција ...; (члан 11 став 1 тачка а Конвенције).

2.3. Венецијанска комисија

Када је реч о изузецима од транспарентности обраде података и ограничењу права субјекта података, од посебног су значаја ставови који су садржани у извештају Венецијанске комисије о демократској контроли агенција за прикупљање електронских података.¹⁰ У том документу је истакнуто да чињеница масовног пресретања података у току њиховог преношења или издавање наредби пружаоцу телекомуникационих услуга да задржи и затим достави безбедносним агенцијама садржај или метаподатке о телекомуникацији представља задирање у људска права и нарочито права на приватност великог дела светске популације. У том погледу, Венецијанска комисија сматра да до основног задирања у правно на приватност долази када агенције приступају прикупљеним личним подацима и/или их обрађују. Због тога је веома важно да се прибегне информатичкој анализи (генерално уз помоћ селектора тј. бирача) у циљу успостављања правичне равнотеже између бриге за заштиту личног интегритета и других интереса.

Став Венецијанске комисије јесте да су два најважнија јемства:

а. процес одобрења (за прикупљање и приступ прикупљеним подацима), и

¹⁰ European Commission for Democracy through Law („the Venice Commission“), *Report on the Democratic Oversight of Signals Intelligence Agencies*, Adopted by the Venice Commission at its 102nd Plenary Session, Venice, 20-21 March 2015 (доступно на: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfid=CDL-AD\(2015\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfid=CDL-AD(2015)011-e)).

б. надзор над процесом одобрења.

Надзор треба да буде поверен независном и спољном органу. Није нужно да то буде суд, већ треба оценити читав систем, тако да је могуће да у поступку издавања одобрења не постоји независна контрола, али да у фази надзора постоје изузетно добра јемства.

2.4. Процес евроинтеграција

И процес европских интеграција има утицаја на нормативно уређење неких од питања која су била садржана у Нацрту, а нарочито када је реч о заштити личних података. Наиме, Република Србија је преузела обавезу да усклади своје законодавство које се односи на заштиту личних података са комунитарним законодавством и осталим европским и међународним прописима о приватности (члан 81 Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране).¹¹

У литератури се истиче¹² да Закон о заштити података о личности¹³ представља инструмент усклађивања правног система Републике Србије са правним тековинама Европске уније и обједињује два акта ове супранационалне организације – Уредбу (ЕУ) 2016/679 Европског парламента и Савета од 27. априла 2016. године о заштити појединаца у вези са обрадом података о личности и о слободном кретању тих података, као и о стављању ван снаге Директиве 95/46/ЕЗ (Општа уредба о заштити података),¹⁴ и Директиву (ЕУ) 2016/680 о заштити физичких лица у погледу обраде података о личности коју врше надлежни органи у сврху превенције, истраге, откривања или гоњења кривичних дела или извршења кривичних санкција и о слободном кретању таквих података, као и о стављању ван снаге Оквирне одлуке Савета 2008/977/ПУП (Полицијска директива).¹⁵

Приликом тумачења решења садржаних у ЗЗПЛ могуће је разликовати општи и посебни режима заштите података,¹⁶ при чему се општи режим везује за Општу уредбу о заштити података, а посебни режим се доводи у везу с Полицијском директивом, тј. односи се на обраду података о личности у циљу отклањања безбедносних претњи. Посебни режим заштите података одликује се, између осталог, тиме што само закон представља основ за обраду података, обавезно је начинити јасну разлику између лица против којих постоје основи сумње да су извршила или намеравају да изврше кривична

¹¹ Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, *Службени гласник РС – Међународни уговори* 83/2008.

¹² Невена Ружић, Ана Тоскић Цветиновић, *Анализа прописа који уређују сектор безбедности из аспекта заштите података о личности*, Организација за европску безбедност и сарадњу Мисија у Србији (ОЕБС), Београд 2020, 9, 10.

¹³ Закон о заштити података о личности – ЗЗПЛ, *Службени гласник РС* 87/2018.

¹⁴ Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation), *OJ L 119*, 4. 5. 2016 (доступно на: <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>).

¹⁵ Directive (EU) 2016/680 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by competent authorities for the purposes of the prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and on the free movement of such data, and repealing Council Framework Decision 2008/977/JHA, *OJ L 119*, 4. 5. 2016 Corrigendum, *OJ L 127*, 23. 5. 2018 (доступно на: <http://data.europa.eu/eli/dir/2016/680/2016-05-04>).

¹⁶ Н. Ружић, А. Тоскић Цветиновић, 11.

дела, лица против којих постоји основana сумња da су извршила кривична дела, лица која су осуђена за кривична дела, лица оштећених кривичним делом или лица за која се претпоставља да би могла бити оштећена кривичним делом и других лица која су у вези са кривичним делом, а приликом употребе система аутоматске обраде постоји обавеза бележења радњи обраде података о личности.¹⁷

2.5. Пракса Европског суда за људска права

О заштити личних података и мерама тајног надзора изјашњавао се у више наврата Европски суд за људска права (у даљем тексту: ЕСЉП).

Када је реч о заштити личних података став ЕСЈП јесте да сâма чињеница бележења података који се односе на приватни живот појединца представља мешање у смислу члана 8 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода¹⁸ који јемчи право на поштовање приватног и породичног живота, дома и преписке. Није притом од значаја да ли ће забележене информације бити коришћене. Међутим, приликом утврђивања да ли информације личног карактера које су сачуване од стране надлежних могу да буду размотрене са аспекта приватног живота, потребно је узети у обзир конкретан контекст у којем су информације биле прикупљене и сачуване, природу сачуваних података, начин на који су употребљени и резултате до којих се могло доћи.¹⁹

Заштита личних података има одлучујућу улогу у остваривању права на поштовање приватног и породичног живота зајемченог у члану 8 ЕКЉП. Национално законодавство мора да садржи одговарајућа заштитне мере у циљу спречавања сваког коришћења личних података које није сагласно захтевима предвиђеним у члану 8 ЕКЉП. Непоходност постојања таквих *заштитних мера* је израженија ако је реч о *заштити личних података* који се *аутоматски обрађују*, нарочито када су ти *подаци коришћени у полицијске сврхе*. Унутрашње право мора нарочито да осигура да ти подаци буду значајни и примерени у односу на циљеве због којих су били забележени, и да буду чувани на начин који ће омогућити идентификацију лица на која се односе у периоду чије трајање не премаша оно које је неопходно за остварење циљева због којих су подаци забележени ... Оно мора такође да садржи мере за делотворну заштиту забележених личних података од незаконите и преварне употребе.²⁰

Иако се домашај тајног надзора не мора односити само на личне податке, став ЕСЈП је да законодавац има обавезу да приликом уређења материје тајног надзора нормира следећа питања:

- а) околности у којима су јавне власти овлашћене да прибегну мерама тајног надзора;
- б) трајање таквих мера, нарочито околности у којима треба да буду обустављене;
- в) поступак за одобравање пресретања;
- г) поступак за чување и уништавање пресретнутих података;
- д) надзор над пресретањем;

¹⁷ *Ibid.*, 11, 12.

¹⁸ Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода са додатним протоколима, уз неколико каснијих измена и допуна – ЕКЉП, *Службени лист СЦГ – Међународни уговори* 9/03, 5/05 и 7/05-исправка и *Службени гласник РС – Међународни уговори*, 12/10 и 10/15.

¹⁹ ЕСЈП, Велико веће, *S. и Marper против Уједињеног Краљевства*, 30562/04 и 30566/04, 4. децембар 2008 (све пресуде ЕСЈП које се наведене у овом раду доступне су на: <https://hudoc.echr.coe.int/fre/#/{%22documentcollectionid2%22:%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22}}>).

²⁰ *Ibidem*

- ђ) обавештавање о пресретању комуникација и доступна правна средства;
- е) делотворност правних лекова доступних за оспоравање пресретања комуникација.²¹

Изложени критеријуми су релевантни и приликом оцене сагласности закона који омогућава масовно пресретање комуникација са одредбама ЕКЉП. Став ЕСЉП јесте да судско одобрење представља важно јемство, али да оно само по себи није ни неопходно ни довољно за осигура усаглашеност законских решења са захтевима члана 8 ЕКЉП. Од кључног значаја јесте начин на који се систем пресретања комуникација примењује у пракси, а то подразумева провере и уравнотежену примену овлашћења и (не)постојање доказа о њиховој злоупотреби. Иако свака држава има широко поље слободне процене да одлучи да ли ће применити режим масовног пресретања комуникација, приликом анализе овлашћења обавештајне службе треба утврдити да ли постоји *надзор над поступком одабира*. То подразумева избор органа којима ће бити поверено спровођење пресретања комуникације, особе које врше одабир, критеријума за издвајање пресретнутих комуникација и избор прикупљеног материјала који ће бити анализиран. Поред тога, важно је да постоје *стварне гаранције* помоћу којих би се вршио *избор повезаних комуникационих података* за испитивање. У случају да ова два захтева нису испуњена може се извести закључак да законски механизам масовног надзора комуникација не испуњава стандарде који се везују за *квалитет закона* и услед тога се може говорити о повреди члана 8 ЕКЉП.²²

Овај предмет је изнет и пред Велико веће ЕСЉП²³ које је најпре истакло да масовни надзор комуникација није нужно противан ЕКЉП. Међутим, такав систем мора да буде праћен „заштитним мерама од почетка до краја“ („*end-to-end safeguards*“; „*garanties de bout en bout*“), а то значи да неопходност и сразмерност предузетих мера мора бити на националном нивоу оцењивана у свим фазама поступка. Другим речима, активности масовног пресретања морају бити од почетка под режимом одобрења од стране независног органа – приликом одређивања предмета и обима операције – и да активности морају бити под надзором и независном контролом предузетом *a posteriori*.

Иако се анализа Великог већа ЕСЉП у конкретном случају односила на приступ поверљивом новинарском материјалу, разликовање које је том приликом направљено између намерног и ненамерног приступа има значај и за проблематику која представља предмет ализе у овом раду. *Намерни* приступ претпоставља употребу селектора или појмова за претраживање који су повезани с предметом претраге, док се *ненамерни* приступ појављује као „успутни улов“ тј. случајни налаз такве операције.

Када се ради о *намерном* приступу, ЕСЉП је сматрао да је потребна *превентивна независна провера*, а то значи да селекторе или појмове за претраживање мора да *одобри судија или друго независно и непристрасно тело* за доношење одлука, које је овлашћено да утврди да ли су „оправдани превасходним захтевом у јавном интересу“ и, посебно, да ли мера која мање задире у приватност може да буде довољна да служи превасходном јавном интересу.“

На другој страни, *ненамерни* приступ се материјално разликује од циљаног праћења. При томе, степен мешања не може да буде предвиђен на почетку, што онемогућава процену његове сразмерности у фази одобрења. Имајући у виду ову посебност, Велико веће ЕСЉП је закључило да је неопходно да „... домаћи закон

²¹ ЕСЉП, Велико веће, *Roman Zakharov против Русије*, 47143/06, 4. децембар 2015.

²² ЕСЉП, *Big Brother Watch и остали против Уједињеног Краљевства*, 58170/13, 62322/14 и 24960/15, 13. септембар 2018.

²³ ЕСЉП, Велико веће, *Big Brother Watch и остали против Уједињеног Краљевства*, 58170/13, 62322/14 и 24960/15, 25. мај 2021.

садржи јаке гаранције у погледу складиштења, испитивања, употребе, даљег преношења и уништавања таквог поверљивог материјала. Другим речима, ако и када постане очигледно да комуникација или повезани подаци о комуникацији садрже поверљив новинарски материјал, наставак њиховог *складиштења* и *испитивање* од стране аналитичара требало би да буду могући само ако их *одобри судија* или *друго независно и непристрасно тело за доношење одлука* које има овлашћење да утврди да ли је даље складиштење и испитивање „оправдано превасходним захтевом у јавном интересу“.

3. АНАЛИЗА ПОЈЕДИНИХ ОДРЕДАБА НАЦРТА

У Образложењу Нацрта стоји да се једна од најзначајних новина односи на прецизирање појма „унутрашњих послова“. Реч је о пословима државне управе чијим обављањем Министарство унутрашњих послова (у даљем тексту: Министарство) штити живот и личну и имовинску безбедност људи и пружа подршку владавини права (члан 10 став 1 Нацрта). Унутрашњи послови обухватају полицијске послове, послове заштите и спасавања и друге унутрашње послове одређене законом (члан 10 став 2 тачка 1 Нацрта).

3.1. Нормативни основ за обраду података у посебне сврхе

У циљу обављања унутрашњих послова Министарство обрађује податке о личности и друге податке и обезбеђује њихову заштиту, у складу са законом. Ови подаци се прикупљају, поред осталог, и *путем посебних система за обраду података*. Врсте и садржина евиденција, подаци о личности и други подаци које Министарство обрађује, рокови чувања, мере заштите, као и друга питања од значаја за обраду података прописују се посебним законом (члан 12 ст. 1, 2 и 5 Нацрта).

Закон на који упућује одредба члана 12 став 5 Нацрта јесте свакако Закон о евиденцијама и обради података у области унутрашњих послова.²⁴ Такав закључак произилази, између осталог, из околности да у Нацрту није био одређен појам система за обраду подата, већ су такви системи само набројани: систем аудио и видео-надзора, систем контроле приступа, систем мобилних и радио комуникација, регистрофонски систем и географско-информациони систем (члан 44 став 1 Нацрта). Неопходно је зато узети у обзир садржај члана 5 тачка 1 ЗЕОПУП који прописује да *информационо-комуникациони систем* означава сваки уређај или групу међусобно повезаних или сродних уређаја, од којих један или више њих на основу програма (апликација) обавља *аутоматску обраду података*.²⁵

Посебним законом у смислу члана 12 став 5 Нацрта може се сматрати и ЗЗПЛ, јер решења садржана у одредбама у ЗЕОПУП треба да буду (што често није случај) усклађена с режимом који познаје потоњи законски пропис. Примера ради, Министарство у циљу извршавања послова из свог делокруга прикупља и обрађује видео и аудио записе коришћењем опреме за видео-акустичко снимање и фотографисање, препознавање и идентификацију лица, аутоматско читавање исправа и за препознавање регистарских таблица. Ови се подаци користе, између осталог, и у сврху препознавања, идентификације и проналаска извршилаца кривичних дела и несталих лица на основу биометријских података о лицу, обезбеђења доказа за

²⁴ Закон о евиденцијама и обради података у области унутрашњих послова – ЗЕОПУП, *Службени гласник РС* 24/2018.

²⁵ Уочава се да терминологија у Нацрту није била усаглашена са значењем израза који су коришћени у ЗЕОПУП, али то не значи да није реч о садржински истом појму.

подношење прекршајних и кривичних пријава (члан 13 ст. 1 и 2 ЗЕОПУП). Реч је, дакле, о личним подацима који се аутоматски обрађују у циљу обављања полицијских послова, а то намеће обавезу постојања одговарајућих заштитних мера чије постојање и делотворност се мора оцењивати у светлу „end-to-end“ („de bout en bout“) критеријума.²⁶

У литератури је већ указано²⁷ на одређене недостатке, тачније на неусклађеност одредаба ЗЕОПУП са појединим начелима и одредбама садржаним у ЗЗПЛ. Примедбе се односе на нормативно уређење оперативно-криминалистичке збирке (члан 41 ЗЕОПУП), евиденције о примени криминалистичко-оперативних мера и радњи и о резултатима њихове примене (члан 43 ЗЕОПУП), обради података ради форензичке регистрације и узимања других узорака, вештачења и анализе, као и вођење Националног ДНК регистра (члан 45 ЗЕОПУП) и евиденције у области видео-акустичког снимања (члан 47 ЗЕОПУП). Када је реч о евиденцији у области видео-акустичног снимања уочено је²⁸ да их је законодавац уредио као јединствену евиденцију која подразумева јединствену сврху обраде. Истиче се да то није исправан приступ, јер видео и, изузетно, акустично снимање представљају начине обраде података, а не обраду саму по себи, па их је потребно уклопити у друге радње обраде података који служе остварењу исте сврхе.

Ако се оставе по страни недостаци о којима је било речи, може се закључити да одредбе ЗЕОПУП представљају тек један део „end-to-end“ („de bout en bout“) заштитних мера, јер уређују само начин и време чувања, заштиту података од незаконите употребе, као и уништавање тих података.²⁹ Одобрење за прикупљање личних података, њихову аутоматску обраду или примену мера тајног надзора, представља предмет који уређују други закони. Нема сумње да су у вези с тим значајна нека од решења која су садржана у Нацрту, али и у другим законима за које се може рећи да имају системски значај када је реч о гоњењу учинилаца кривичних дела.

То је пре свега Законик о кривичном поступку.³⁰ Усталом, у више одредаба ЗЕОПУП прописано је изричито да Министарство, у сврху обезбеђивања доказа у кривичном поступку, као и прикупљања информација обавештајним и оперативним радом полиције, применом оперативних и оперативно-техничких средстава и метода, прикупља и обрађује податке у складу с прописима којима се уређује кривични поступак (члан 42 ст. 1 и 2 ЗЕОПУП). У том смислу треба поменути и да се одређени подаци обрађују у сврху евидентирања лица према којима је примењено овлашћење форензичког утврђивања идентитета или мера и радњи форензичке регистрације, узимања других биометријских узорака, узимања узорака биолошког порекла, узимања узорака за форензичко-генетичку анализу за потребе кривичног поступка (члан 45 став 1 ЗЕОПУП). С обзиром да је у одредбама Нацрта које се односе на обраду података било речи о спречавању, откривању и расветљавању кривичних дела, прекршаја и привредних преступа, односно о откривању и хапшењу учинилаца ових казњених дела (члан 72 став 7 Нацрта), потребно је водити рачуна и о решењима садржаним у Закону о привредним преступима³¹ и Закону о прекршајима.³²

²⁶ ЕСЈП, Велико веће, *S. и Marper против Уједињеног Краљевства*, наведена пресуда; Велико веће, *Big Brother Watch и остали против Уједињеног Краљевства*, наведена пресуда.

²⁷ Н. Ружић, А. Тоскић Цветиновић, 24-26.

²⁸ *Ibid.*, 25.

²⁹ ЕСЈП, Велико веће, *S. и Marper против Уједињеног Краљевства*, наведена пресуда; *Roman Zakharov против Русије*, наведена пресуда.

³⁰ Законик о кривичном поступку – ЗКП, *Службени гласник РС* 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021 – одл. УС и 62/2021 – одл. УС.

³¹ Закон о привредним преступима, *Службени лист СФРЈ* 4/1977, 36-1977 – исправка, 14/1985, 10/1986 – пречишћен текст, 74/1987, 57/1989 и 3/1990, *Службени лист СРЈ* 27/1992, 16/1993 – др. закон, 31/1993 –

3.2. Недостаци у одређењу предмета обраде података у посебне сврхе

3.2.1. Полицијски послови и полицијска овлашћења

У члану 72 став 6 Нацрта било је предвиђено да обрада података о личности у обављању полицијских послова представља обраду података у посебне сврхе, при чему су полицијски послови одређени као унутрашњи послове које обавља Полиција кроз делатности полиције, уз примену полицијских овлашћења, мера и радњи и могућност употребе средстава принуде (члан 40 став 1 Нацрта). Иначе, обрада података је, сагласно члану 57 став 2 тачка 5 Нацрта, била сврстана у полицијска овлашћења. Реч је о овлашћењима која у обављању полицијских и других послова примењују овлашћена службена лица (члан 57 став 1 Нацрта). Приметно је да је у односу на позитивна законска решења повећан број полицијских овлашћења, а као *ratio legis* су наведени проблеми у пракси и потреба за успостављање нових овлашћења којима ће се олакшати обављање полицијских послова (Образложење члана 57 Нацрта).

Појмом полицијских овлашћења обухваћене су различите мере и радње, а међу њима су оперативно-тактичке мере и радње, али и радње доказивања, радње процесне принуде и т. сл.³² Ни уређење појединих полицијских овлашћења није било у складу са одредбама системског карактера, јер је приметно да су творци Нацрта у појединим случајевима изашли изван оквира који је успостављен за предузимање одређене доказне радње. Тако је у члану 93 став 1 тач. 5 и 6 Нацрта било предвиђено да овлашћено службено лице може и без наредбе суда да уђе у стан и друге просторије ако се у стану или другој просторији налази лице за којим се трага или ако је то потребно ради отклањања опасности за људе или имовину. Први од наведених разлога за улазак у стан *није уопште предвиђен* одредбом члана 158 став 1 ЗКП, док је други разлог постављен *шире*, јер се у тачки 5 став 1 члан 158 ЗКП реч о *непосредној и озбиљној* опасности.

Критика се може упутити и уређењу полицијског овлашћења провера и утврђивања идентитета лица уз помоћ обраде биометријских и других података из евиденција Министарства, употребе система за аутоматску обраду података, примену метода и средстава криминалистичке тактике и форензике, медицинских или других одговарајућих вештачења. У циљу утврђивања идентитета лица било је могуће објавити фотографију, фоторобот, цртеж, снимак или опис тог лица (члан 69 ст. 3 и 4 Нацрта). Слична је ствар и са препознавањем на основу биометријских карактеристика лица које је могло да изврши овлашћено службено лице у циљу проналажења извршиоца кривичног дела за које се гоњење предузима по службеној дужности, лица за које се основано сумња да припрема извршење кривичног дела или лица за којим се трага. Препознавање наведених лица врши се употребом система за обраду података (члан 71 Нацрта). Од бројних недостатака које садрже наведене одредбе биће указано само на то да је, сагласно члану 140 став 4 ЗКП, узимање биометријских узорака (реч је, дакле, о доказној радњи) могуће предузети само на основу наредбе јавног тужиоца или суда.

др. закон, 41/1993 – др. закон, 50/1993 – др. закон, 24/1994, 28/1996 и 64/2001 и *Службени гласник РС* 101/2005 – др. закон.

³² Закон о прекршајима – ЗП, *Службени гласник РС* 65/2013, 13/2016, 98/2016 – одл. УС, 91/2019 – др. закон и 91/2019.

³³ Примера ради, реч је о провери и утврђивању идентитета лица, препознавању на основу биометријских карактеристика лица, пријему пријава о учињеном кривичном делу или прекршају, привођењу, довођењу и спровођењу лица, задржавању лица и привременом органичењу слободе кретања, прикупљању обавештења, привременом одузимању предмета, уласку у стан и друге просторије, обезбеђењу и прегледу места догађаја, вршењу увиђаја итд. (члан 57 став 2 тач. 3, 4, 6, 8-10, 12, 13, 16 и 17 Нацрта).

Анализу би ипак требало усмерити на решење садржано у члану 72 став 6 Нацрта. Закључак који се намеће јесте да оно није било у складу са одредбом члана 6 став 3 ЗЗПЛ која предвиђа да обрада у посебне сврхе представља обраду коју врше надлежни органи у сврхе спречавања, истраге и откривања кривичних дела, гоњења учинилаца кривичних дела или извршења кривичних санкција, укључујући спречавање и заштиту од претњи јавној и националној безбедности. Иако је у Нацрту било предвиђено да полицијски послови обухватају, поред осталог, спречавање, откривање и расветљавање кривичних дела, прекршаја и привредних преступа, као и откривање и хапшење учинилаца ових казnenих дела (члан 40 став 2 тач. 3 и 4 Нацрта), Нацртом су и одржавање јавног реда и мира и обезбеђење одређених јавних окупљања и простора и спречавање насиља на спортским приредбама, безбедност, регулисање, контрола и надзор у саобраћају на путевима и други послови из прописа о безбедности саобраћаја на путевима, пружање помоћи у случају опасности, послови утврђени прописима о приватном обезбеђењу, детективској делатности и прописима о оружју, послови сталног дежурства којима се обезбеђује континуирано праћење безбедносних појава и догађаја и координација рада овлашћених службених лица и, поврх свега, други законом утврђени послови из надлежности Полиције, одређени као полицијски послови (члан 40 став 2 тач. 5, 6 и 10 до 13 Нацрта).

Језичко тумачење обраде података у посебне сврхе (члан 72 став 6 Нацрта), упућивало би на закључак да до њене примене може да дође приликом обављања било ког полицијског посла утврђеног не само у члану 40 став 2 тач. 1 до 12 Нацрта, већ и другог закона који уређује послове из полицијске надлежности (члан 40 став 2 тачка 13 Нацрта). Наведена неусклађеност би могла да буде решена системским тумачењем решења садржаних у одредбама ЗЗПЛ који представља *sedes materiae* за одређење значења обраде података у посебне сврхе и наведених решења која је садржао Нацрт. У том смислу би оквир унутар којег се могу обрађивати подаци у посебне сврхе могао да буде једино онај који је одређен чланом 6 став 3 ЗЗПЛ. То, међутим, не отклања све недоумице које су произашле из решења садржаних у Нацрту.

3.2.2. Кривична или казнена дела

И у случају када би се обрада података у посебне сврхе ограничила само на случајеве прописане у члану 40 став 2 тач. 3 и 4 Нацрта, искрсава један додатни проблем. Он се огледа у томе што члан 6 став 3 ЗЗПЛ обраду у посебне сврхе доводи у везу с кривичним делима или извршењем кривичних санкција, док је у члану 40 став 2 тач. 3 и 4 Нацрта било речи о кривичним делима, прекршајима и привредним преступима,³⁴ дакле, о казnenим, а не само о кривичним делима. Може се закључити да Нацрт излази из оквира постављених ЗЗПЛ, а то значи да су наведена решења у супротности с начелом јединства правног поретка које налаже да основни принципи и правни институти предвиђени законима којима се на системски начин уређује једна област друштвених односа буду испоштовани и у посебним законима. Једини изузетак од тога постоји ако је тим системским законом изричито прописана могућност другачијег уређивања истих питања.³⁵

И друге одредбе Нацрта изазивају недоумице у вези с нормирањем казnenих дела.³⁶ Један од таквих примера је члан 72 став 4 Нацрта који је предвиђао да се обрада података употребом система за обраду података може вршити само према лицима: за

³⁴ Очигледно је да писци одредаба садржаних у Нацрту нису наводили казнена дела према тежини, јер би то значило да након кривичних дела, следе привредни преступи и, на крају, прекршаји.

³⁵ Уставни суд, наведена одлука.

³⁶ И за њих важи оно што је речено о несагласности с чланом 6 став 3 ЗЗПЛ.

која постоје основи сумње да су извршила или намеравају да изврше кривична дела или прекршај,³⁷ за којима се трага и другим лицима која су у вези са извршеним кривичним делом или прекршајем које је забележио систем видео-надзора (члан 72 став 4 Нацрта). Приметно је да се не наводе учиниоци привредних преступа, па је питање како тумачити ово решење у светлу одредаба које предвиђају обраду података у посебне сврхе и када је реч о учиниоцима привредних преступа (члан 40 став 2 тач. 3 и 4 и члан 72 став 6 Нацрта).

Одговор би се могао потражити у члану 72 став 2 Нацрта који је прописивао да се подаци о личности прикупљају непосредно од лица на које се односе и од других субјеката из члана 12 став 2 Нацрта,³⁸ као и опажањем и опсервирањем. Иако се не чини логичним решење да се аутоматска обрада података може применити према учиниоцима прекршаја, док то није случај у односу на учиниоце привредних преступа (дакле, тежих казnenих дела), додатну недоумицу уноси одредба члана 72 став 7 Нацрта која је као посебну сврху обраде података о личности предвиђала спречавање, откривање и расветљавање кривичних дела, прекршаја и *привредних преступа*, откривање и хапшење учинилаца кривичних дела, прекршаја и *привредних преступа*, укључујући спречавање и заштиту од претњи јавној безбедности и заштита учесника у кривичном поступку и њима блиских лица. Да ли је реч о пропусту или о ставу твораца Нацрта да употреба система за обраду података није допуштена у односу на учиниоце привредних преступа, па би такве податке, сходном применом члана 45 став 2 ЗЕОПУП, који наводи податке који се воде *ручно*, на тај начин требало не само прикупљати, већ и обрађивати? Проблем је у томе што се наведена законска одредба односи на форензичке податке, при чему је у ставу 1 истог члана предвиђено да је реч о примени овлашћења форензичког утврђивања идентитета или мера и радњи форензичке регистрације, узимања других биометријских узорака, узимања узорака биолошког порекла, узимања узорака за форензичко-генетичку анализу *за потребе кривичног поступка* (члан 45 став 1 ЗЕОПУП).

3.3. Нормативни основ за коришћење система за обраду података

У Образложењу Нацрта је стајало да члан 44 Нацрта представља основ да Полиција, приликом обављања полицијских послова, користи многобројне системе за обраду података, пре свих, системе видео-надзора за аутоматску детекцију лика и регистарских таблица. Према замисли твораца Нацрта коришћење система за обраду података требало је да допринесе, пре свега, превенцији криминала, а такође и већој стопи откривања кривичних дела и прекршаја и хапшења учинилаца таквих дела.

У складу с тим било је предвиђено да Полиција приликом обављања полицијских послова користи системе за обраду података, као што су: систем аудио и видео-надзора, систем контроле приступа, систем мобилних и радио комуникација,

³⁷ Када је реч о намери да се изврши прекршај, треба имати у виду да је за постојање одговорности у прекршајном праву довољан нехат учиниоца, ако прописом о прекршају није одређено да ће се учинилац казнити искључиво ако је прекршај учињен са умишљајем (члан 20 став 1 ЗП). Поред тога, само неки прекршаји могу бити остварени једино с директним умишљајем, а то је случај с прекршајима у чији опис је унета намера као субјективно обележје. То, међутим, није чест случај. Игор Вуковић, *Прекршајно право*, Четврто измењено и допуњено издање, Универзитет у Београду – Правни факултет, Београд 2021, 48-50.

³⁸ Реч је о другим физичким лицима, државним органима и организацијама, органима и организацијама аутономне покрајине и јединицама локалне самоуправе, установама, јавним предузећима, посебним органима преко којих се остварује регулаторна функција, правним и физичким лицима којима су поверена јавна овлашћења и другим правним лицима и организацијама, другим државама и међународним организацијама.

регистрофонски систем и географско-информациони систем (члан 44 став 1 Нацрта).

Одредбама истог члана било је прецизирано да систем аудио и видео-надзора чини скуп скуп фиксних и покретних камера, софтверско-хардверских решења са аналитичким алатима, као и других уређаја и опреме који су намењени за *снимање на јавном месту*, бележење и обраду аудио и видео записа и фотографија лица, возила и догађаја, уз информацију о локацији и времену забележеног аудио или видео записа и фотографија. При томе се делови система аудио и видео-надзора користе и за аутоматску детекцију лика што укључује обраду биометријских података детектованог лика и телесних карактеристика, време и локацију и учешће лица у догађају, аутоматску детекцију возила, препознавање регистарских таблица или других ознака на возилу и детекцију прекршаја (члан 44 ст. 2 и 3 Нацрта).

3.3.1. Надзор и снимање на јавним местима

Надзор и снимање на јавним местима био је сврстан у полицијске радње, тј. активности овлашћених службених лица које су прописане Нацртом или другим законом, а предузимају се ради обављања полицијских послова (члан 153 ст. 1 и 2 тачка 5 Нацрта). И полицијске радње су, попут полицијских овлашћења, биле уређене као скуп радњи од којих су неке представљале оперативно-тактичке, док су друге биле радње доказивања. Примера ради, полицијске су криминалистичко-тактичке радње, а криминалистичко форензичка регистрација и узимање узорака и криминалистичко форензичка вештачења и анализе има процесни значај односно могу се сврстати у доказне радње (члан 153 став 2 тач. 6 и 7 Нацрта).³⁹

Надзор и снимање на јавним местима Полиција обавља употребом система аудио и видео-надзора у циљу обављања полицијских и других послова, а том приликом врши надзор и снима лица, објекте, догађаје и појаве на јавном месту (члан 156 став 1 Нацрта). Употреба ове полицијске радње пружа могућност да се врши обрада података о личности, са или без утврђивања идентитета лица. Предузимање наведене полицијске радње претпоставља постављање на месту на којем се врши надзор и снимање *јавног обавештења* о употреби система аудио и видео-надзора, а ако то није случај, Полиција је дужна да *јавно саопшти намеру* да предузме ову полицијску радњу (члан 156 ст. 3 до 5 Нацрта). Дужност постављања обавештења или јавног саопштавања не постоји ако се примењује посебна доказна радња тајно праћење и снимање у складу са законом који уређује кривични поступак (члан 156 став 6 Нацрта). Значајно је још поменути да Министарство податке прикупљене употребом система за видео-акустичко снимање користи, између осталог, у сврху препознавања, идентификације и проналаска извршилаца кривичних дела и несталих лица на основу биометријских података о лицу, обезбеђења доказа за подношење прекршајних и кривичних пријава (члан 13 став 2 ЗЕОПУП).

Услов *sine qua non* да би обрада у посебне сврхе била законита јесте да је та *обрада неопходна за обављање послова* надлежних органа и да је *прописана законом*. Поменути закон одређује се најмање *циљеви обраде, подаци о личности* који се обрађују и *сврха обраде* (члан 13 ЗЗПЛ). Другим речима, законодавац поставља нужни минимум услова, али не искључује могућност прописивања и допуских услова.

И у пракси ЕСЉП заузето је слично становиште, при чему се стразбуршки суд углавном бавио случајевима у којима се поставља питање права на приватност лица која су тајно снимана на радном месту. Став Великог већа ЕСЉП⁴⁰ јесте да се приликом

³⁹ Сувишно је улазити у анализу да ли је и у којој мери оправдано да се три доказне радње које се односе на узимање узорака, а уређене су одредбама чл. 140 до 142 ЗКП, сврстају у полицијске радње.

⁴⁰ ЕСЉП, Велико веће, *López Ribalda и остали против Шпаније*, 1874/13 и 8567/13, 17. октобар 2019.

анализе околности конкретног случаја морају пажљиво одмерити права запослених (у конкретном случају реч је о запосленима у супермакету осуђеним за крађу) и послодавца, и детаљно испитати оправданост виде надзора. На тврдњу запослених да нису унапред били обавештени о постојању видео надзора, упркос законској обавези, ЕСЉП је изнео став да је таква мера била очигледно оправдана због легитимних сумњи о озбиљним неправилностима и утврђеној штети, при чему је размотрио обим и последице такве мере. У конкретном случају домаћи судови су закључили, без прекорачења маргине слободне процене, да је такав видео надзор био сразмеран и легитиман. Поред тога, Велико веће ЕСЉП је закључило да у овом предмету није повређено право на правично суђење, уз оцену да употреба као доказа слика добијених уз помоћ видео надзора није довела у питање правичност поступка.

Насупрот томе, достављање медијима снимка начињеног уз помоћ општинских надзорних камера на којем је приказано лице у тренутку док на улици сече вене, представљало је повреду права на приватност зајемченог чланом 8 ЕКЉП.⁴¹ Став ЕСЉП је био да, узимајући у обзир околности конкретног случаја, нису постојали оправдани и довољни разлози који би оправдали достављање јавности фотографија наведене ситуације, а да претходно није добијена сагласност лица или је прикривен његов идентитет, као и без претходног пристанка медија да предузму мере за прикривање његовог идентитета. Циљ који се састоји у спречавању криминалитета и околности обелодањивања снимка захтевали су посебну обазривост и контролу у конкретном случају.

У поређењу с чланом 52 Закона о полицији⁴² који уређује снимање на јавним местима, може се рећи да је одредба члана 156 Нацрта пружала могућност да се у већој мери задре у право на приватност. Наиме, решење садржано у важећем члану 52 ЗПл. могло би се означити као *ситуационо*, а то значи да до снимања на јавним местима може да дође под претпоставком да су испуњени одређени услови. На такав закључак упућује и обавеза Полиције да јавно саопшти *намеру* да изврши надзор и снимање јавног места, ради обављања полицијских послова (члан 52 став 5 ЗПл.).

Насупрот томе, дужност Полиције да на јавном месту на коме врши надзор и снимање постави обавештење о употреби система аудио и видео-надзора (члан 156 став 4 Нацрта), указује да реч о *трајно постављеним* системима помоћу којих се на одређеним местима *непрекидно* врши аудио и видео-надзор. Одређене недоумице изазива одредба члана 156 став 5 Нацрта која предвиђа дужност Полиције да, уколико на јавном месту не постоји обавештење о употреби система аудио и видео-надзора, намеру употребе система аудио и видео-надзора јавно саопшти. Реч је о нормативној редакцији која у начелу не искључује постојање трајно постављеног система уз помоћ којег се може спроводити непрекидни аудио и видео-надзор. У случају постојања таквог система претпоставка је да се он може користити само под условом да Полиција јавно саопшти намеру да то учини. Да ли би у стварности било тако, питање је на које Нацрт није понудио одговор. Због тога би било преко потребно да се у овом случају поступи на начин као што је у стручној литератури предлагано када је реч о члану 52 ЗПл.⁴³ Наиме, неопходно је законом предвидети основ за обраду података, као и услове обраде, при чему је у погледу конкретне обраде неопходна одлука надлежног органа/лица, као и процена утицаја појединачне обраде.

3.3.2. Употреба система за обраду података

⁴¹ ЕСЉП, *Реск против Уједињеног Краљевства*, 44647/98, 29. јануар 2003.

⁴² Закон о полицији – ЗПл., *Службени гласник РС* 6/2016, 24/2018 и 87/2018.

⁴³ Н. Ружић, А. Тоскић Цветиновић, 29, 30.

Поменуто је да је обрада података била сврстана у полицијска овлашћења (члан 57 став 2 тачка 5 Нацрта). У члану 72 Нацрта који је уређивао ово полицијско овлашћење било је између осталог прописано да се прикупљање података употребом система за обраду података, врши само према одређеној категорији лица у ограниченом трајању и на начин који је неопходан за остваривање сврхе обраде (члан 72 став 3 Нацрта). Другим речима, требало је одредити *круг лица, трајање и начин прикупљања* који је неопходан за остваривање наведеног полицијског овлашћења. Иако није било нормирано одобрење и каснија контрола над применом обраде података употребом система за обраду података (на шта обавезују стандарди уређења ове материје), писци Нацрта нису регулисали ни питања која су сами издвојили у члану 72 став 3 Нацрта. Једино је био одређен круг лица у односу на која се могу прикупљати подаци употребом система за обраду података. То је учињено у одредби члана 72 став 4 Нацрта, а о њеним недостацима и неусаглашености са одредбама ЗЗПЛ и Нацрта било је речи. Због тога ће на овом месту бити указано на непрецизност коју стварају изрази као што су: „ ... друга лица у *вези са* извршеним кривичним делом или прекршајем које је забележио систем видео-надзора ... “, односно „ ... лица према којима је потребно хитно предузети *одређене радње* у циљу заштите живота и здравља ... “. Неодређеност наведених формулација доводи у питање оно што се у пракси ЕСЈП означава као квалитет закона.

Начин који је употреба система за обраду података уређена у Нацрту потребно је сагледати и у светлу рачунарског претраживања података које представља посебну доказну радњу предвиђену чланом 178 ЗКП. Ова посебна доказна радња се састоји у компјутерском претраживању већ обрађених личних и других података садржаних у евиденцијама које воде различити органи, организације и установе, и њиховом упоређивању с подацима који се налазе у полицијским базама података, а односе се на извршена кривична дела одређене врсте, на одређена лица као осумњичене, или на одређене карактеристике које су уочене приликом извршења кривичног дела.⁴⁴

Није јасна разлика између полицијског овлашћења прикупљања података употребом система за обраду података и посебне доказне радње рачунарског претраживања података. Док се полицијско овлашћење могло применити не само у односу на учиниоце кривичних дела, већ и на учиниоце прекршаја, рачунарско претраживање података се односило само на најтежа кривична дела. Поред тога, нормативно уређење ове посебне доказне радње усклађено је са захтевима који се постављају у светлу заштите основних људских права и слобода, што није био случај са решењем које је садржао Нацрт.

4. ЗАВРШНЕ НАПОМЕНЕ

Анализиране одредбе Нацрта упућују на закључак да приликом њихове израде није у довољној мери вођено рачуна не само о стандардима који се односе на заштиту и могућност ограничења основних људских права и слобода, већ ни о решењима која постоје у позитивном законодавству. Ни номотехника одредаба које је садржао Нацрт не заслужује у појединим случајевима прелазну оцену, јер су одређени појмови остали неодређени, а поједина решења су недоречена или чак погрешно нормирана. Посебан проблем јесте неусклађеност појединих појмова садржаних у Нацрту са одредбама које се налазе у другим законима који имају системски значај у односу на предмет који је уредио Нацрт. Указано је само на неке од таквих недоследности, било да је реч о терминолошком одступању од израза који се за садржински исте ствари користе у

⁴⁴ Бранислав Симоновић, *Криминалистика*, треће измењено и допуњено издање, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац 2012, 350.

другим, „кровним“ законским актима, преко изостављања материјалних и формалних услова за предузимање одређених радњи, или је у питању уношење, противно начелу о јединству правног поретка, нових основа за предузимање одређених овлашћења.

Посебан проблем представља поднормираност одређених правних установа, иако је њихово уређење било неопходно не само у светлу сличне регулативе садржане у одредбама других закона, већ и због тога што је реч о захтеву који се поставља као међународни стандард. Као опште место се може означити одсуство норми које би уредиле процес одобрења за прикупљање и приступ прикупљеним подацима, као и надзор на поменутим процесом. Није, дакле, испуњен основни захтев да употреба система за обраду личних података, као и примена мера тајног надзора од почетка буде подвргнута режиму одобрења од стране независног органа који ће одредити предмет и обим предузетих мера. Поред тога, изостало је решење да активности које се у вези с тим предузимају морају да буду под надзором и независном контролом *ex post factum*.

До које мере је нормативно уређење садржано у Нацрту остало слепо за нека од питања која се могу појавити приликом уређења мера тајног надзора и обраде података у посебне сврхе, указује и пример о којем је било речи приликом излагања међународних стандарда у регулисању ове материје. У питању је разликовање које је ЕСЉП направио између намерног и ненамерног приступа приликом избора појмова за претраживање, а што има утицаја на тренутак у којем ће бити потребно да се одлучи о оправданости примене одређене мере.

На основу свега се може рећи да су анализиране одредбе биле у толикој мери бремените недостацима да је повлачење Нацрта из процедуре био исправан потез. С обзиром да је посао остао недовршен неопходно је приступити му с много више пажње, предложити решења која би била предмет јавне расправе, а након тога уобличити нацрт који ће бити упућен на даље поступање.