



Република Србија  
УСТАВНИ СУД  
Број: IУз-252/2002  
\_\_\_\_\_2014. године  
Б е о г р а д

Уставни суд у саставу: председник др Драгиша Б. Слијепчевић и судије др Оливера Вучић, др Марија Драшкић, Братислав Ђокић, Весна Илић Прелић, др Агнеш Картаг Одри, Катарина Манојловић Андрић, мр Милан Марковић, др Боса Ненадић, Милан Станић, др Драган Стојановић, мр Томислав Стојковић, Сабахудин Тахировић и Предраг Ћетковић, на основу члана 167. став 1. Устава Републике Србије, на седници одржаној 26. децембра 2013. године, донео је

#### О Д Л У К У

Утврђује се да одредбе чл. 13, 14. и 15. Закона о Безбедносно-информативној агенцији („Службени гласник РС“, бр. 42/02 и 111/09) нису у сагласности са Уставом.

#### О б р а з л о ж е њ е

Пред Уставним судом Србије покренут је поступак за оцену уставности одредаба чл. 13, 14. и 15. Закона о Безбедносно-информативној агенцији („Службени гласник РС“, број 42/02). Предлагач наводи да су наведене одредбе Закона у супротности са чланом 19. у вези са чланом 1. Устава Републике Србије од 1990. године, јер „предвиђају одступање од начела неповредивости тајне писма и других средстава општења из разлога безбедности Републике Србије иако сам Устав такву могућност не познаје“. Такође, по мишљењу предлагача, оспорене одредбе Закона су „непрецизне... недоречене, нејасне, државним органима дају превелика дискрециона овлашћења, те сходно свему томе очигледно подложне како произвољном тумачењу тако и свакој другој злоупотреби“, чиме су „истовремено и у флагрантној супротности с Уставом Републике Србије“. Предлагач наводи одговарајућу праксу Европског суда за људска права, те упоређујући оспорене одредбе Закона са стандардима Европског суда за људска права, закључује да оспорена одредба члана 13. Закона не одређује круг лица у односу на која се могу применити одговарајуће мере, већ на „један крајње паушалан начин помиње сва физичка и правна лица генерално“, да не прецизира конкретна кривична дела поводом којих би могло доћи до примене одговарајућих мера већ се задовољава „разлозима безбедности Републике Србије, као изузетно неодређеним појмом, и у контексту овлашћења директора Агенције“. Одредбе члана 14. Закона, по налажењу предлагача, не садрже критеријуме на основу којих председник Врховног суда Србије, односно овлашћени судија, доноси

одлуку о примени одговарајућих мера, док одредбе члана 15. Закона не садрже обавезу државних органа да сачине одговарајуће записнике о садржини прикупљених информација, заштити личних података, као и начину и условима под којима се прикупљени лични подаци накнадно могу избрисати. Предлагач сматра да из наведених разлога оспорене одредбе Закона нису у складу са „захтевима“ Европског суда за људска права.

Уставни суд је овај предлог, Закључком од 9. октобра 2003. године, доставио Народној скупштини Републике Србије на одговор. Народна скупштина у остављеном року од 30 дана није доставила Уставном суду тражени одговор.

Суд Србије и Црне Горе, на основу члана 12. став 2. Закона за спровођење Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора и члана 129. Закона о Суду Србије и Црне Горе („Службени лист СЦГ“, број 26/03), уступио је Уставном суду Србије, као надлежном, предмет формиран по иницијативи за покретање поступка за оцењивање уставности одредаба чл. 13. до 15. Закона о Безбедносно-информативној агенцији, која је поднета Савезном уставном суду. Поступајући по поднетој иницијативи, Савезни уставни суд је, на основу одредаба члана 124. став 1. тачка 2) Устава Савезне Републике Југославије и члана 30. и члана 69. став 1. тачка 1) Закона о Савезном уставном суду, донео Решење којим је покренуо поступак за оцењивање сагласности одредаба чл. 13, 14. и 15. Закона о Безбедносно-информативној агенцији с Уставом СРЈ. Савезни уставни суд је нашао да се основано поставља питање из иницијативе да ли су оспорене законске одредбе донете од ненадлежног органа, будући да је Народна скупштина Републике Србије уредила питање одступања од неповредивости тајне писама и других средстава општења, иако из одредбе члана 32. став 2. Устава СРЈ произлази да се одступање од наведеног начела може прописати само савезним законом.

Поступак за оцену уставности одредаба чл. 13, 14. и 15. Закона о Безбедносно-информативној агенцији, започет у предмету Савезног уставног суда, спојен је са поступком који је покренут предлогом за оцену уставности истих законских одредаба пред Уставним судом Србије, ради доношења једне одлуке.

Како је поступак за оцену уставности оспорених одредаба Закона о Безбедносно-информативној агенцији (у даљем тексту: Закон) покренут пре ступања на снагу Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13-Одлука УС), Уставни суд је, сагласно одредби члана 112. овог закона, поступак наставио у складу са одредбама овог закона.

Уставни суд је, на седници одржаној 9. октобра 2012. године, на захтев Народне скупштине, донео Закључак којим се застаје са поступком оцене уставности оспорених одредаба Закона и даје могућност Народној скупштини да, у року од шест месеци од дана пријема закључка, Закон усагласи с Уставом.

Након истека рока од шест месеци, Народна скупштина је доставила Уставном суду допис, са прослеђеним писмом директора Безбедносно-информативне агенције, у коме се наводи да због нових околности објективног карактера, које су утицале на израду новог законског текста, а за које је неопходно заузимање става надлежних доносилаца одлука у Републици Србији, упућивање предлога новог законског текста Влади на разматрање и одлучивање није могло бити извршено у датом року. Истовремено је предложено да Уставни суд донесе одлуку да се продужи рок за застајање са поступком оцењивања уставности оспорених одредаба чл. 13, 14. и 15. Закона.

Уставни суд је, имајући у виду разлоге за продужење рока за застајање са поступком наведене у поднетим дописима, констатовао да је поступак оцене уставности у овом предмету започео у време важења Устава Савезне Републике Југославије од 1992. године и Устава Републике Србије од 1990. године, а да је, сагласно члану 15. Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије од 2006. године, још 31. децембра 2008. године истекао општи рок за усклађивање закона са Уставом. Такође, Уставни суд је у односу на оспорене одредбе Закона и предмет њиховог уређивања, у којима се као спорна постављају питања која су од непосредног значаја за остваривање Уставом зајемчених права и слобода, закључио да се, без обзира на околности објективног карактера на које указује доносилац оспореног закона, изнети разлози не могу прихватити, те је, сагласно одредби члана 55. става 2. Закона о Уставном суду, наставио поступак.

Оспореним одредбама Закона о Безбедносно-информативној агенцији („Службени гласник РС“, број 42/02) прописано је: да директор Агенције може, ако је то потребно из разлога безбедности Републике Србије, својим решењем, а на основу претходне одлуке суда, одредити да се према одређеним физичким и правним лицима предузму одређене мере којима се одступа од начела неповредивости тајне писама и других средстава општења, у поступку утврђеном овим законом (члан 13.); да одступање од начела неповредивости тајности писама и других средстава општења, на предлог директора Агенције одобрава одлуком председник Врховног суда Србије, односно судија тог суда који је одређен да по овим предлозима одлучује у случају одсуства председника тог суда, у року од 72 часа од подношења предлога, да се предлог и одлука из става 1. овог члана сачињавају у писменом облику и да предлог садржи податке и чињенице које су од значаја за одлучивање о примени мере, да се одобрене мере могу примењивати најдуже шест месеци, а на основу новог предлога могу се продужити још једанпут најдуже на још шест месеци, да у случају неприхватања предлога, председник Врховног суда Србије, односно овлашћени судија у образложењу одлуке наводи разлоге одбијања (члан 14.); да кад разлози хитности то захтевају, а посебно у случајевима унутрашњег и међународног тероризма, одступање из члана 14. овог закона може својим решењем наложити директор Агенције, уз претходно прибављену писмену сагласност за почетак примене одговарајућих мера председника Врховног суда Србије, односно овлашћеног судије, да се у случају из става 1. овог члана писмени предлог за примену одговарајућих мера доставља у року од 24 часа од добијања сагласности, да се одлука о наставку примене одговарајућих мера, односно о њиховој обустави доноси у року од 72 часа од подношења предлога и да одлука о обустави одговарајућих мера мора бити писмено образложена (члан 15.).

У току поступка пред Уставним судом, 6. јануара 2010. године, ступио је на снагу Закон о изменама Закона о Безбедносно-информативној агенцији („Службени гласник РС“, број 111/09), у коме су извршене измене у оспореним одредбама чл. 14. и 15. Закона, тако да су у члану 14. став 1. речи: „Врховног суда Србије“, замењене речима: „Врховног касационог суда“ (члан 1.) и у члану 15. став 1. речи: „Врховног суда Србије“, замењене речима: „Врховног касационог суда“ (члан 2.).

Уставни суд је констатовао да су, у међувремену, престали да важе Устав Републике Србије од 1990. године и Устав Савезне Републике Југославије од 1992. године у односу на које је тражена оцена уставности и

покренут поступак оцене уставности оспореног Закона, па је његова оцена вршена у односу на Устав Републике Србије од 2006. године.

Одредбама члана 18. Устава Републике Србије утврђено је: да се људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно примењују (став 1.); да се Уставом јемче, и као таква, непосредно примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима, као и да се законом може прописати начин остваривања ових права само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права (став 2.); да се одредбе о људским и мањинским правима тумаче у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење (став 3.). Осталим одредбама Устава које су значајне за одлучивање у овом предмету утврђено је: да људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права (члан 20. став 1.); да је тајност писама и других средстава комуницирања неповредива, а да су одступања дозвољена само на одређено време и на основу одлуке суда, ако су неопходна ради вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике Србије, на начин предвиђен законом (члан 41. ст. 1. и 2.); да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, остваривање и заштиту слобода и права грађана, уставност и законитост, одбрану и безбедност Републике Србије и њених грађана, организацију, надлежност и рад републичких органа (члан 97. став 1. тач. 2, 4. и 16.).

Према ставу Уставног суда, одредбом члана 41. став 2. Устава зајемчена је тајност писама и других средстава комуницирања, која се не односе само на писану, већ и изговорену реч, дакле односе се и на телефонске разговоре и писма послата електронским путем (електронске комуникације). Такође, појам „средства комуницирања“ обухвата не само непосредан садржај комуникација, већ и податке о томе ко је и са ким остварио комуникацију, или је то покушао да учини, у које време, колико дуго је одређени разговор трајао, колико учестало (фреквентно) је комуникација кроз преписку, разговоре или упућене поруке остваривана у одређеном периоду времена и са којих локација је вршена.

Право на тајност писама и других средстава општења није апсолутно, јер су самим Уставом утврђена одступања од овог права, сагласно члану 20. став 1. Устава, којим је утврђено да људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена, ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права. Тако је одредбом члана 41. став 2. Устава утврђено да су одступања од неповредивости тајности писама и других средстава комуницирања дозвољена само под одређеним условима, и то: на одређено време, на основу одлуке суда и у сврхе које су такође утврђене овом одредбом Устава, а односе се на неопходност вођења кривичног поступка или заштиту безбедности Републике Србије, на начин који може бити уређен само законом. Уставни суд је у својој Одлуци ИУз-1245/2010 од 13. јуна 2013. године

(„Службени гласник РС“, број 60/13) изразио став да су услови и сврха дозвољеног одступања од тајности средстава комуницирања утврђени Уставом и да као такви не могу бити предмет законске материје, јер се само начин остваривања овог права може прописати законом. Према одредби члана 18. став 2. Устава, законом се може прописати начин остваривања уставних права само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остваривање појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права.

Уставни суд је констатовао да су оспореним одредбама чл. 13. до 15. Закона прописана одступања од начела неповредивости тајности писама и других средстава општења, те начин и поступак ограничења овог уставног права. Уставни суд сматра да је законодавац био овлашћен да, у складу са одредбама члана 41. став 2. и члана 97. тач. 2, 4. и 16. Устава уреди ова питања, те да, након престанка Савезне Републике Југославије и престанка важења Устава Савезне Републике Југославије од 1992. године, више није спорно питање да ли је оспорене одредбе Закона донео ненадлежни орган, због чега је Савезни уставни суд донео Решење о покретању поступка оцене уставности. Али, по оцени Уставног суда, и даље се основано поставља уставноправно питање истакнуто у предлогу, које се односи на то да ли оспорене одредбе Закона испуњавају захтеве аутономног појма „закон“. Наиме, у предлогу се истиче да су оспорене одредбе Закона непрецизне, недоречене и нејасне, да државним органима дају превелика дискрециона овлашћења, те да су стога очигледно подложне произвољном тумачењу и свакој другој злоупотреби.

Уставни суд је у више својих одлука изнео став да начело владавине права не поставља само захтев за повинувањем власти Уставу и закону, већ поставља пред законодавну власт захтеве који се тичу квалитета закона који законодавац доноси. Према становишту овог суда, да би се један општи акт сматрао законом не само у формалном него и у садржинском смислу, тај закон мора бити у довољној мери прецизан, јасан и предвидив, тако да појединац може своје понашање ускладити са њим без страха да ће због нејасних и непрецизних норми бити ускраћен у остваривању зајемчених права или да ће због тога сносити одређене последице. Захтев за одређеношћу и прецизношћу правне норме није испуњен ако грађани као савесне особе нагађају о њеном смислу и садржају. (Видети, поред осталих, одлуке Уставног суда IУз-107/2011 од 24. новембра 2011. године, IУз-51/2012 од 23. маја 2013. године, IУз-299/2011 од 17. јануара 2013. године и IУз-53/2006 од 19. јуна 2012. године).

С обзиром на то да је Република Србија потписница Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Европска конвенција), Уставни суд је, сагласно одредби члана 18. став 3. Устава, имао у виду да је и Европски суд за људска права тумачио право на приватност преписке, гарантовано чланом 8. Европске конвенције, на начин како је то учинио Уставни суд у овој одлуци. Наиме, Европски суд за људска права је у појединим својим пресудама (нпр. „Klass и други против Немачке“, од 6. септембра 1978. године, „Malone против Уједињеног Краљевства“, од 2. августа 1984. године и „Sorland против Уједињеног Краљевства“, од 3. априла 2007. године) изразио следеће ставове: „Пресретање телефонских комуникација, коме прибегне неки орган јавне власти, представља облик мешања у право на поштовање нечије преписке. Заправо, закони који допуштају јавним властима да тајно пресрећу комуникације могу, већ самом чињеницом свог постојања, бити

третирали као 'претња' и могу се сматрати мешањем у право на поштовање преписке и приватности. Једно од основних начела у демократском друштву је начело владавине права, које се изричито помиње у Преамбули Европске конвенције. Владавина права, између осталог, подразумева и да мешање у права појединца од стране извршне власти мора бити подложно ефикасној контроли, коју по правилу треба да врши судство, бар у крајњој инстанци, због тога што судска контрола пружа најбоље гаранције независности, непристрасности и правилног поступка. Европски суд је више пута поновио свој став да се израз 'у складу са законом' не односи само на домаће право, већ се такође односи и на својство закона, захтевајући да он буде у складу са владавином права... Према томе, тај израз подразумева, а то следи и из циља и сврхе члана 8. – да у унутрашњем праву мора постојати мера правне заштите од произвољног мешања јавних власти у права заштићена ставом 1. овог члана. Опасност од произвољности је очигледна посебно тамо где се овлашћења извршне власти остварују у тајности. Закон мора бити довољно јасан, да би дао грађанима одговарајуће индикације у погледу околности у којима, и услова под којима, јавне власти имају право да прибегну овом тајном и потенцијално опасном мешању у право на поштовање приватног живота и преписке.“

Имајући у виду изложено, Уставни суд сматра да је оспореним чланом 13. Закона прописано одступање од начеланеповредивости тајности писама и других средстава општења из разлога безбедности Републике Србије, који представља Уставом допуштени разлог ограничења наведеног уставног права. И поред тога што је ово ограничење условљено претходном одлуком суда, Уставни суд је оценио да у преосталом делу оспорена одредба члана 13. Закона није формулисана довољно јасно и прецизно. Формулације да се „одређене мере“ могу предузети према „одређеним физичким и правним лицима“ сувише су опште да би задовољиле услов предвидивости, јер се ни приближно не може одредити којим категоријама лица може бити ограничено право на тајност писама и других средстава општења зајемчено чланом 42. став 1. Устава, нити о којим мерама ограничења је реч. Без обзира на то што Безбедносно-информативна агенција обавља послове који претпостављају висок степен тајности, пошто се односе на безбедносно-обавештајне податке, Уставни суд је на становишту да одредбе Закона које уређују начин обављања послова Агенције морају бити предвидиве до степена који је разуман у датим околностима. У конкретном случају, круг лица и мере којима се ограничава једно Уставом зајемчено право у оспореном члану 13. Закона, нити су одређени, нити одредиви, а понајмање прецизни. Следом наведеног, грађанима и другим правним субјектима се онемогућава да сазнају шта је правно правило које ће се у датим околностима применити, а тиме им се ускраћује могућност да се штите од недопустивог ограничења или произвољног мешања у право на поштовање приватног живота и преписке. Уставни суд је стога оценио да оспорени члан 13. Закона није у сагласности са чланом 41. став 2. Устава, јер не испуњава захтеве који произлазе из израза „на начин предвиђен законом“.

Уставни суд је након тога оценио да оспорене одредбе члана 14. Закона, саме по себи, нису несугласне са Уставом. Међутим, у члану 14. Закона су ближе уређени поступак за одређивање мера и време трајања мера прописаних чланом 13. Закона. Дакле, оспорене одредбе чл. 13. и 14. Закона су у међусобној логичкој и правној вези. Како је Уставни суд претходно утврдио да одредбе члана 13. Закона нису у сагласности са Уставом, на исти начин је оценио и одредбе члана 14. Закона.

Приликом разматрања уставности одредаба члана 15. Закона, поставило се питање да ли те одредбе нису у сагласности са Уставом искључиво зато што су у логичкој и правној вези са одредбама чл. 13. и 14. Закона, или и због тога што не испуњавају услове за одступање од начела неповредивости тајности писама и других средстава општења утврђене у члану 41. став 2. Устава. Наиме, Уставни суд је у својој Одлуци IУз-1245/2010 од 13. јуна 2013. године констатовао да је чланом 41. став 2. Устава утврђено да су одступања од неповредивости тајности писама и других средстава комуницирања дозвољена само под условима који су у том члану наведени. Суд је, при томе, изнео став да се Уставом Републике Србије обезбеђују виши стандарди заштите неповредивости тајности писама и других средстава комуницирања него међународним уговорима, имајући у виду првенствено то да је ограничење овог права могуће само на основу одлуке суда.

Оспореном одредбом члана 15. став 1. Закона прописано је да одступање од начела неповредивости тајности писама и других средстава општења, кад разлози хитности то захтевају, а посебно у случајевима унутрашњег и међународног тероризма, може наложити директор Агенције, уз претходно прибављену писмену сагласност за почетак примене мере председника Врховног касационог суда, односно овлашћеног судије. Дакле, наведеном одредбом Закона је уређен посебан случај одступања од начела неповредивости тајности писама и других средстава општења, правдан разлозима хитности, када се мера не налаже на основу одлуке суда, већ на основу решења директора Агенције, уз претходно прибављену писмену сагласност суда за почетак примене одговарајуће мере.

По налажењу Уставног суда, за уставноправну оцену оспореног члана 15. Закона од значаја је следеће: прво, да ли под изразом „на основу одлуке суда“ из члана 41. став 2. Устава треба подразумевати само образложену судску одлуку у писаном облику; друго, да ли је одступање прописано наведеном законском одредбом сразмерно циљу због кога је установљено.

Да би одговорио на прво постављено уставноправно питање, Уставни суд је пошао од тога да мешање у Уставом зајемчена права појединаца од стране извршне власти мора бити подложно ефикасној контроли, коју по правилу треба да врши судство, због тога што судска контрола пружа најбоље гаранције независности, непристрасности и правилности поступка. Мере надзора над тајношћу преписке и других средстава комуницирања пружају могућност за различите врсте злоупотреба у прикупљању и обради података о грађанима и правним лицима. Ове мере, надаље, могу обухватити и врло широк круг лица. Прислушкивање и снимање разговора и коришћење података о успостављеним комуникацијским везама могу погодити велики број особа. Мерама надзора не морају бити обухваћена само лица у односу на која су мере одређене, већ и сви који су са њима имали комуникацију путем различитих средстава комуницирања. Уставни суд је, стога, стао на становиште да је неопходан услов за примену мера којима се ограничава право на тајност писама и других средстава општења доношење образложене судске одлуке у писаном облику. Према одредби члана 15. став 3. Закона, суд је дужан да донесе такву одлуку у року од 72 часа од подношења предлога за примену одговарајућих мера наведеног у ставу 2. истог члана. Међутим, сама примена мера, према ставу 1. члана 15. Закона, отпочиње по прибављеној писменој сагласности суда, а не на основу одлуке суда.

С обзиром на наведено, као спорно се поставило питање да ли се отпочињањем мера надзора над средствима комуницирања без писмено образложене одлуке суда врши недопустиво ограничење права на тајност писама и других средстава општења. Уставни суд констатује да се одступање прописано оспореним одредбама члана 15. Устава односи на случајеве када постоји додатна опасност за безбедност Републике Србије, нарочито због унутрашњег и међународног тероризма. Одсуство хитног поступања у таквим случајевима и одлагање примене мера надзора за 72 часа, до доношења писмено образложене одлуке суда, могло би да има несагледиве последице за безбедност земље и њених грађана. Уставни суд је стога оценио да је задовољен захтев сразмерности између прописаног законског ограничења права и циља због кога је то ограничење установљено. При томе, овај суд је имао у виду да се ради о краткотрајном одступању које се односи само на почетак примене мера надзора, и то уз прибављену писмену сагласност суда, а да даље трајање мера мора бити оправдано писмено образложеном одлуком. Следом наведеног, Уставни суд је утврдио да оспорене одредбе члана 15. Закона прописују ограничење права на тајност писама и других средстава општења које није недопуштено у смислу члана 20. став 1. Устава.

Међутим, Уставни суд је ипак оценио да су оспорене одредбе члана 15. Закона несагласне са Уставом, јер су у правној и логичкој вези са одредбама чл. 13. и 14. Закона, које су оцењене као неуставне.

Имајући у виду изложено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тачка 1. Закона о Уставном суду донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредбе чл. 13, 14. и 15. Закона о безбедносно-информативној агенцији престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

ПРЕДСЕДНИК  
УСТАВНОГ СУДА

др Драгиша Б. Слијепчевић