

Digitalni nadzor u javnim ustanovama: postoje li mehanizmi za odgovornost i zaštitu prava?

Uvod

Informacije o nabavkama i korišćenju opreme za digitalni nadzor u javnim ustanovama u Srbiji više da gotovo nikoga ne iznenađuju. Poslednjih godina, BIRN Srbija je analizom Portala javnih nabavki došao do podataka o stotinama nabavki opreme za video nadzor, uključujući i sisteme za obradu biometrijskih podataka, prislušnih uređaja, IMSI kečera, i sličnih alata u školama, bolnicama, centrima za socijalni rad, javnim preduzećima, gerontološkim centrima... Iako se u većini slučajeva radilo o sistemima nabavljenim bez ikakvog pravnog osnova i primene važećih propisa - dakle, nezakonitim sistemima - reakcija nadležnih organa je izostala. I u situacijama kada su ugrožene bile osetljive kategorije lica, poput [dece](#) ili [starih osoba](#), različite institucije smatrale su ili da nisu nadležne, ili da nije nastupila konkretna povreda prava koja bi dovela do njihovog postupanja. Ovaj dokument daje kratak pregled institucija nadležnih za različite aspekte nezakonitog nadzora, kao i mehanizama koji su građanima dostupni u slučajevima kada smatraju da su im povređena prava.

Zaštita ljudskih prava

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti

Digitalni nadzor u najvećem broju slučajeva podrazumeva obradu podataka o ličnosti građana. Obaveze rukovalaca i obrađivača podataka, prava građana, kao i nadležnosti relevantnih organa u toj oblasti propisane su Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti (ZZPL).¹ U tom smislu, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti vrši nadzor i obezbeđuje primenu ZZPL, što obuhvata i redovan i vanredni inspekcijski nadzor,² u skladu sa Zakonom o inspekcijskom nadzoru.

Takođe, ovaj organ postupa i po pritužbama lica na koja se podaci odnose i utvrđuje da li je došlo do povrede Zakona.³ Ova ovlašćenja Poverenik bi trebalo da primenjuje i u konkretnim slučajevima obrade podataka o ličnosti putem sistema za digitalni nadzor, uključujući i primenu veštačke inteligencije, a kako bi se utvrdilo poštovanje odredbi ZZPL, ili utvrdila povreda prava lica na zaštitu podataka o ličnosti. Međutim, iskustva civilnog sektora sa inicijativama za nadzor upućenim ovom

¹ "Službeni glasnik RS" br. 87/2018

² Čan 78, stav 1, tačka 8. ZZPL

³ Čan 78, stav 1, tačka 6. ZZPL

organu u poslednjih nekoliko godina nisu ohrabrujuća – nadzor je uglavnom sproveden pisanim putem, uz izjašnjenje rukovoca podacima da se nabavljena oprema ne koristi. Jedan od slučajeva kada je Poverenik naložio zabranu obrade biometrijskih podataka u javnom sektoru (konkretno, Domu zdravlja Stari grad), kao i brisanje baze, datira još iz 2022. godine.⁴ Kako od tada nije bilo promene propisa, ostaje pitanje zašto je Poverenik promenio svoje prakse i postao tolerantniji na nezakonit nadzor.

Još jedno ovlašćenje Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti od izuzetnog je značaja za sprovođenje kontrole ovog organa nad konkretnim slučajevima obrade podataka o ličnosti putem sistema za nadzor. Naime, član 54. ZZPL, propisuje obaveznu izradu procene uticaja radnji obrade na prava građana, ako je verovatno da će neka vrsta upotrebe, posebno upotrebom nove tehnologije, prozrokovati visok rizik za prava i slobode fizičkih lica⁵. U pogledu radnji obrade podataka o ličnosti povodom kojih je obavezno izvršiti procenu uticaja, Zakon predviđa da su to:

1. sistematska i sveobuhvatna procena stanja i osobina fizičkog lica koja se vrši pomoću automatizovane obrade podataka o ličnosti, uključujući i profilisanje, na osnovu koje se donose odluke od značaja za pravni položaj pojedinca ili na sličan način značajno utiču na njega;
2. obrada posebnih vrsta podataka o ličnosti ili podataka o ličnosti u vezi sa krivičnim presudama i kažnjivim delima, u velikom obimu;
3. sistematski nadzor nad javno dostupnim površinama u velikoj meri.

Ukoliko procena ukazuje da će radnje obrade proizvesti visok rizik ako se ne preduzmu mere za umanjenje rizika, rukovalac podacima o ličnosti dužan je da zatraži mišljenje Poverenika pre započinjanja radnje obrade.

Na osnovu člana 54. ZZPL, Poverenik je doneo Odluku⁶ kojom se određuje lista vrsta radnji obrade podataka o ličnosti za koje se mora izvršiti procena uticaja. Odlukom Poverenika predviđeno je devet različitih vrsta radnji obrade u pogledu kojih je, pre početka obrade podataka, obavezno izvršiti procenu uticaja. Na primer, na ovoj listi su i „upotreba novih tehnologija ili tehnoloških rešenja za obradu podataka o ličnosti ili sa mogućnošću obrade podataka o ličnosti koji služe za analizu ili predviđanje ekonomske situacije, zdravlja, sklonosti ili interesovanja, pouzdanosti ili ponašanja,

⁴ Više o tome: [Poverenik na osnovu inicijative Partnera Srbija zabranio Domu zdravlja Stari Grad obradu biometrijskih podataka zaposlenih | PARTNERS-SERBIA](#)

⁵ Član 54, stav 1 i član 54, stav 4, tačke 1 i 2

⁶ Odluka o listi vrsta radnji obrade podataka o ličnosti za koje se mora izvršiti procena uticaja na zaštitu podataka o ličnosti i tražiti mišljenje Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti

lokacije ili kretanja fizičkih lica“⁷ kao i obrada podataka o ličnosti ukrštanjem, povezivanjem ili proverom podudarnosti iz više izvora.”⁸

Imajući u vidu obim obrade, kao i vrste podataka koje se obrađuju, digitalni nadzor, posebno kada se sprovodi nad osetljivim kategorijama lica, zahteva sprovođenje procene uticaja. To znači da bi Poverenik mogao da igra značajnu ulogu u sprečavanju primene nadzora koja bi mogla da ima negativan uticaj na ljudska prava i slobode, odnosno u umanjenju rizika po ova prava. Međutim, da bi Poverenik ovo ovlašćenje i praktikovao, potrebno je da se rukovaoci podacima obraćaju ovom organu u fazi nabavke i razvoja sistema.

Konačno, treba istaći da je svakom pojedincu koji smatra da su mu povređena prava po osnovu zaštite podataka o ličnosti na raspolaganju i sudska zaštita, kako putem postupka za ostvarenje prava (na primer, prava na pristup podacima), tako i putem postupka za naknadu štete. U ovim postupcima pravnu podršku mogu pružati i udruženja građana koja se bave zaštitom prava i sloboda lica na koja se podaci odnose.⁹

Poverenik za zaštitu ravnopravnosti

Zakon o zabrani diskriminacije,¹⁰ kojim se uređuju i ovlašćenja Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, ne pominje eksplicitno upotrebu novih tehnologija, niti digitalni nadzor, ali kao jednu od nadležnosti Poverenika navodi praćenje sprovođenja zakona i drugih propisa, iniciranje donošenja ili izmene propisa i davanje mišljenja o odredbama nacрта zakona i drugih propisa u cilju unapređenja ravnopravnosti i zaštite od diskriminacije. Poverenik je ovlašćen i da upućuje preporuke mera organima javne vlasti i drugim licima za ostvarivanje ravnopravnosti i zaštite od diskriminacije. Konačno, ovaj organ postupa po pritužbama zbog diskriminacije, daje mišljenja i preporuke u konkretnim slučajevima i izriče mere¹¹ (meru opomene, a u slučaju da lice kome je opomena izrečena ne otkloni povredu prava, Poverenik o tome obaveštava javnost).¹² Dakle, ukoliko bi se pritužba odnosila na diskriminaciju nastalu upotrebom sistema za nadzor (na primer, sistem je fokusiran na određenu kategoriju lica, nadzor utiče na njihova prava i slobode, i sl), Poverenik za zaštitu ravnopravnosti imao bi ovlašćenje da postupa u tom slučaju. Konačno, Zakon o zabrani diskriminacije

⁷ *Ibid*, član 2, stav. 5

⁸ *Ibid.*, član 2, stav 8.

⁹ Čl. 85. ZZPL.

¹⁰ “*Službeni glasnik RS*” br. 22/2009 i 52/2021.

¹¹ Član 33. Zakona o zabrani diskriminacije.

¹² Član 40. Zakona o zabrani diskriminacije.

predviđa i pravo podnošenja tužbe sudu u slučaju povrede prava diskriminatornim ponašanjem. Ovu tužbu mogu podneti Poverenik, kao i organizacije koje se bave zaštitom ljudskih prava.

Zaštitnik građana

Slično, ni Zakon o zaštitniku građana¹³ ne pominje nadzor, ali Ombudsmanu daje određena ovlašćenja koja može da primeni i u slučajevima vezanim za primenu novih tehnologija. Na primer, ovaj organ je ovlašćen da kontroliše zakonitost i pravilnost rada organa uprave, radi utvrđivanja da li je njihovim aktima, radnjama ili nečinjenjem došlo do kršenja prava građana zajemčenih Ustavom, potvrđenim međunarodnim ugovorima, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, zakonima, drugim propisima i opštim aktima Republike Srbije.¹⁴ Postupak se pokreće po pritužbi lica (fizičkog ili pravnog) koje smatra da mu je aktom, radnjom ili nečinjenjem organa uprave povređeno ljudsko ili manjinsko pravo i sloboda, ili na inicijativu samog Zaštitnika građana.

Slično, lokalni ombudsmani nadležni su za kontrolu zakonitosti i pravilnosti rada organa lokalne samouprave, pa mogu biti nadležni i za inicijative digitalnog nadzora koje dolaze od organa ili institucija na lokalnom nivou.

Javno tužilaštvo

U okviru svojih ovlašćenja gonjenja učinilaca krivičnih i drugih kažnjivih dela, javno tužilaštvo nadležno je i za pojedina krivična dela koja mogu biti relevantna u slučajevima nezakonitog nadzora. Tu se, pre svega, misli na krivično delo neovlašćenog prisluškivanja i snimanja¹⁵, kao i krivično delo neovlašćenog prikupljanja ličnih podataka.¹⁶ Treba, međutim, napomenuti da se oba krivična dela u osnovnom obliku gone po privatnoj tužbi, dok je javni tužilac nadležan za gonjenje ukoliko je delo izvršilo službeno lice u vršenju službe.

Uz navedena krivična dela, treba ukazati i na mogućnost preispitivanja zakonitosti javnih nabavki opreme za nadzor. U tom smislu relevantno je i krivično delo Zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom,¹⁷ koje se goni po službenoj dužnosti.

¹³ "Službeni glasnik RS" br. 105/2021

¹⁴ Član 19. Zakona o zaštitniku građana.

¹⁵ Čl. 143. Krivičnog zakonika

¹⁶ Čl. 146. Krivičnog zakonika

¹⁷ Čl. 228. Krivičnog zakonika

Odgovornost za nenamensko trošenje novca

Budžetska inspekcija

Nabavka opreme za nadzor u javnom sektoru otvara i pitanja zakonitosti i svrsishodnosti korišćenja javnih sredstava. U tom smislu, treba uzeti u obzir i nadležnosti budžetske inspekcije, koja proverava primenu zakona i drugih propisa u oblasti namenskog i zakonitog korišćenja javnih sredstava i materijalno-finansijskog poslovanja.¹⁸ Budžetska inspekcija sprovodi svoje nadležnosti na osnovu Zakona o inspekcijskom nadzoru, i sprovodi redovan i vanredan inspekcijski nadzor. Vanredni inspekcijski nadzor obavlja se na osnovu prijave, predstavki, prigovora i zahteva za vršenje inspekcijskog nadzora koje mogu podneti organi, organizacije, pravna i fizička lica.

Državna revizorska institucija

Državna revizorska institucija (DRI) je najviši državni organ revizije javnih sredstava u Republici Srbiji.¹⁹ To znači da ova institucija ima ovlašćenje da kontroliše, između ostalog, i sva primanja i izdatke u skladu sa propisima o budžetskom sistemu, finansijske transakcije, kao i pravilnost poslovanja subjekata revizije, svrsishodnost raspolaganja javnim sredstvima, itd. DRI reviziju sprovodi na osnovu godišnjeg plana revizije, u kome se obavezno nalaze, između ostalih, i javna preduzeća, lokalne samouprave, ustanove socijalnog osiguranja.

Zaključak

Sve veća primena tehnologija digitalnog nadzora u javnim ustanovama u Srbiji odvija se bez jasnog pravnog osnova, bez procene uticaja na ljudska prava i bez delotvornih mehanizama kontrole. Iako pravni okvir Republike Srbije prepoznaje različite institucionalne nadležnosti u oblasti zaštite podataka o ličnosti, ravnopravnosti, zaštite prava građana, kontrole javne potrošnje i krivičnog gonjenja, u praksi ne postoji koordinisan i proaktivan sistem nadzora nad nabavkom i upotrebom ovih tehnologija.

Iskustva u primeni postojećih propisa ukazuju na fragmentiranost nadležnosti, izostanak institucionalne reakcije i nedovoljno korišćenje postojećih ovlašćenja. Posebno zabrinjava činjenica da se sistemi nadzora, uključujući i one sa biometrijskim ili naprednim analitičkim funkcijama, uvode u ustanove u kojima borave osetljive kategorije stanovništva, poput dece, pacijenata ili starijih lica, bez prethodne procene zakonitosti i proporcionalnosti njihove upotrebe.

¹⁸ Čl. 3. Zakona o budžetskoj inspekciji ("Službeni glasnik RS", br. 118/2021)

¹⁹ Čl. 3. Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji ("Službeni glasnik RS", br. 101/2005, 54/2007, 36/2010 i 44/2018 – dr. zakon)

Iako postoje mehanizmi pravne zaštite i institucionalnog nadzora, oni se primenjuju sporadično i reaktivno, često tek nakon inicijativa civilnog društva ili medijskih izveštaja. Takav pristup ne obezbeđuje delotvornu zaštitu prava građana, niti odgovorno upravljanje javnim sredstvima i tehnologijama koje mogu imati dubok uticaj na privatnost, slobodu izražavanja i ravnopravnost.

U kontekstu ubrzanog razvoja tehnologija nadzora i veštačke inteligencije, neophodno je uspostaviti jasne, proaktivne i koordinisane mehanizme kontrole nad njihovom nabavkom i primenom u javnom sektoru. Bez takvog pristupa, postoji rizik da digitalna transformacija javnih usluga dovede do sistemskog slabljenja zaštite ljudskih prava i poverenja građana u institucije.