

Upotreba kamera sa mikrofonom u javnim prostorima od strane javnih institucija u Srbiji - pravni okvir i efekti na pravo na privatnost

Uvod

Javne nabavke kamera sa mikrofonom od strane javnih institucija (škole, zdravstvene ustanove, organi lokalne samouprave i drugi subjekti javnog sektora) otvaraju pitanje da li je i pod kojim uslovima dopušteno istovremeno video i audio snimanje u prostorima koji su javno dostupni ili služe javnoj nameni. Mikrofon kvalitativno menja prirodu nadzora: za razliku od „klasičnog“ video-nadzora, audio komponenta neposredno zahvata sadržaj govora i komunikacije, povećava rizik od prekomerne obrade, „efekta zebnje“ i sekundarne upotrebe snimaka, naročito u osetljivim okruženjima kao što su škole i bolnice.

U Srbiji ne postoji poseban zakon koji uređuje audio-video nadzor javnih institucija van policijskog sistema. Zbog toga se pravni režim oslanja na kombinaciju ustavnih, opštih pravila zaštite podataka o ličnosti, i posebnih propisa koji uređuju policijska ovlašćenja i evidencije.

Činjenica da je tehnologija za audio-video snimanje nabavljena, ne znači automatski da institucije smeju slobodno da je koriste. Da bi upotreba bila zakonita, potrebno je ispuniti niz uslova - prethodno dokazati jasnu svrhu, nužnost i srazmernost, postaviti restriktivna pravila, sprovesti procenu rizika, transparentno obavestiti javnost i obezbediti minimalnu i bezbednu obradu.

Video vs. Audio-video nadzor

Video nadzor u javnim prostorima se u praksi često opravdava bezbednošću ljudi i imovine, kontrolom pristupa i prevencijom incidenata. Međutim, kada sistem uključuje mikrofonski uređaj, znatno se širi obim obrade podataka - prelazi se iz „posmatranja“ u prikupljanje sadržaja govora. Time raste verovatnoća da se snimaju:

- privatni razgovori građana koji koriste javnu uslugu (npr. pacijenti i njihovu pratioci u medicinskim ustanovama, roditelji u školi, korisnici socijalnih usluga),
- razgovori maloletnika,
- informacije koje mogu otkriti zdravstveno stanje ili druge podatke koji spadaju u posebne vrste podataka (posredstvom izgovorenog sadržaja),
- podaci koji mogu imati posebno zaštićen karakter (npr. poslovne tajne).

Upravo zbog toga je pravni okvir za audio-video snimanje stroži u delu nužnosti i srazmernosti: u velikom broju situacija, legitimni cilj (na primer - bezbednost) može se postići manje intruzivnim

sredstvima, kao što su bolje organizacione mere (fizičko obezbeđenje, kontrola pristupa) ili video nadzor bez audio snimanja.

Pravni okvir

Ustav Republike Srbije

Ustav Republike Srbije¹ garantuje zaštitu podataka o ličnosti² i jasno polazi od toga da se obrada može vršiti samo u okviru koji je unapred uređen zakonom. Posebno je važno što Ustav zabranjuje i predviđa kažnjivost korišćenja podataka izvan svrhe zbog koje su prikupljeni, osim kada zakon izričito predvidi drugačije. U kontekstu kamera sa mikrofonom, ova odredba je praktično relevantna na dva nivoa: prvo, zahteva da postoji zakonit i dovoljno precizan osnov za samo snimanje; drugo, ograničava naknadnu upotrebu snimaka, čime direktno cilja rizik „širenja svrhe“ (npr. korišćenje snimaka za ciljeve koji nisu prvobitno navedeni prilikom postavljanja sistema).

Opšti režim obrade podataka o ličnosti

U skladu sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti³ (u daljem tekstu: ZZPL), pod opšti režim potpadaju sve situacije u kojima kamera sa mikrofonom nije postavljena i korišćena na osnovu posebnih ovlašćenja i procedura koje zakon izričito daje MUP-u ili komunalnoj miliciji. Drugim rečima, opšti režim se primenjuje na većinu javnih institucija koje nabavljaju ovakve sisteme radi bezbednosti objekta, kontrole pristupa ili zaštite ljudi i imovine: škole i predškolske ustanove, zdravstvene ustanove, organi lokalne samouprave i njihove službe, javna preduzeća i ustanove, centri za kulturu i sport, ustanove socijalne zaštite, kao i drugi subjekti javnog sektora koji upravljaju javno dostupnim prostorima i pružaju usluge građanima.

U opštem režimu zaštite podataka o ličnosti, polazna tačka je da javna institucija koja postavlja kamere sa mikrofonom po pravilu nastupa kao rukovalac⁴, jer upravo ona određuje svrhu (zašto se snima), obim (gde, kada i koga sistem zahvata) i tehnička rešenja (koje funkcionalnosti se koriste, uključujući audio). Dobavljači, instalateri, serviseri i subjekti koji pružaju usluge održavanja ili daljinskog upravljanja sistemom najčešće se pojavljuju kao obrađivači⁵, u meri u kojoj postupaju po instrukcijama rukovaoca i obrađuju snimke ili pristupaju sistemu radi pružanja usluge. Ova podela uloga je važna jer odgovornost za zakonitost obrade, uključujući opravdanost audio komponente, ne može biti “prebačena” na dobavljača - rukovalac je taj koji mora da pokaže da je obrada zasnovana na zakonu, nužna i srazmerna.

¹ "Sl. glasnik RS", br. 98/2006 i 115/2021

² Ustav Republike Srbije, član 42

³ "Sl. glasnik RS", br. 87/2018

⁴ Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, član 4, stav 1, tačka 8

⁵ Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, član 45

Osnovna pravila uređena su načelima⁶ obrade. Obrada mora biti zakonita, poštena i transparentna; mora imati unapred određenu i legitimnu svrhu; obim prikupljenih podataka mora biti primeren i ograničen na ono što je neophodno; podaci se moraju čuvati samo onoliko dugo koliko je potrebno za svrhu; i moraju biti obezbeđeni merama koje garantuju integritet i poverljivost. U kontekstu kamera sa mikrofonom, najosetljivije su dve tačke: minimizacija i ograničenje svrhe. Audio snimanje po svojoj prirodi zalazi u domen prekomernog, jer se prikupljaju sadržaji govora i kontekst koji često prevazilaze ono što je potrebno za bezbednosnu svrhu. Istovremeno, rizik od „širenja svrhe“ je veći: snimci koji sadrže zvuk mogu biti upotrebljeni za potpuno drugačije ciljeve od onih zbog kojih je sistem uveden.

Jedan od ključnih uslova da bi obrada bila zakonita je određivanje i primena adekvatnog pravnog osnova.⁷ U praksi, javne institucije najčešće ne mogu da koriste pristanak lica koja su obuhvaćena snimanjem, jer odnos između građanina i institucije po pravilu nije ravnopravan, a kretanje kroz javno dostupne prostore (škola, dom zdravlja, opština) ne ostavlja realnu mogućnost izbora. Zbog toga se u tipičnim slučajevima kao pravni osnov javlja izvršavanje zakonske obaveze ili obavljanje poslova u javnom interesu, odnosno vršenje javnih ovlašćenja. Međutim, i kada je pravni osnov formalno ispunjen, obrada mora biti nužna i srazmerna u odnosu na svrhu, što je za audio komponentu teško opravdati. Ako se svrha može ostvariti video-nadzorom bez zvuka ili drugim, manje intruzivnim merama, uključivanje mikrofona ne može proći test nužnosti.

Rukovalac je dužan da na adekvatan na adekvatan način informiše lica čije podatke obrađuje o aspektima obrade.⁸ Kod sistema nadzora, transparentnost se ne postiže apstraktnom klauzulom u internom aktu, već kroz jasno, vidljivo obaveštenje na licu mesta, koje navodi, ili upućuje na dokument u kom je navedeno, ko snima, u koju svrhu, koliko dugo se snimci čuvaju, ko im može pristupiti i pod kojim uslovima, kao i koja prava imaju lica na koja se podaci odnose. Kod kamera sa mikrofonom, transparentnost mora biti posebno precizna: građani treba unapred da znaju ne samo da su pod video-nadzorom, već i da li se snima i zvuk. Prećutkivanje audio komponente suštinski narušava princip transparentnosti i povećava rizik nezakonite obrade.

Dodatni rizik nastaje usled obrade takozvanih posebnih vrsta podataka o ličnosti⁹ (na primer – podaci o zdravstvenom stanju). Audio snimak u bolnici, domu zdravlja, školi ili sličnom okruženju lako može sadržati informacije koje otkrivaju zdravstveno stanje, porodične prilike ili druge osetljive okolnosti. Time se prag opravdanja dodatno podiže: rukovalac mora da bude u prilici da dokaže ne samo da je nadzor zakonit i svrsishodan, već i da je audio komponenta zaista nužna, što će u ovim okruženjima biti retko, i da su uvedene dodatne mere zaštite koje minimizuju rizik od prikupljanja osetljivih sadržaja (npr. strogo zoniranje, isključenje zvuka u čekaonicama i prostorima razgovora, ograničenje pristupa i kratki rokovi čuvanja).

Konačno, kada se radi o sistematskom nadzoru javno dostupnih površina, a naročito kada je uključen zvuk, ključna postaje procena uticaja na zaštitu podataka.¹⁰ U ovakvim situacijama, procena uticaja

⁶ Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, člana 5

⁷ Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, član 12

⁸ Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, članovi 23 i 25

⁹ Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, član 17

¹⁰ Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, član 54

nije formalnost, već instrument kojim se mora dokumentovati procena rizika i dokazati da su razmotrena blaža rešenja. Praktično, to znači da bi institucija ovaj dokument trebalo da izradi ne samo pre puštanja ovog sistema u rad, već pre otpočinjanja procesa javne nabavke. Procena uticaja treba da oredi svrhu, pravni osnov i nužnost obrade, identifikuje rizike po prava građana i predviđa mere ublažavanja.

Posebni režim obrade podataka o ličnosti

Posebni režim obuhvata situacije u kojima se audio-video snimanje sprovodi kao mera u okviru izričitih javnih ovlašćenja koja zakoni daje pripadnicima MUP-a ili komunalnoj miliciji. U tim slučajevima, pitanje zakonitosti snimanja, uključujući audio komponentu, meri se time da li je snimanje zasnovano na jasnom zakonskom ovlašćenju, sprovedeno u propisanim svrhama i u okviru zakonskih procedura. Ovo razgraničenje je važno i zbog prakse: isti tehnički sistem može postojati na terenu, ali pravni režim njegove upotrebe se razlikuje u zavisnosti od toga da li ga primenjuje javna institucija u "opštem režimu" ili policija/komunalna milicija u "posebnom režimu".

U Zakonu o policiji¹¹, ključna je odredba o snimanju na javnim mestima¹², koja eksplicitno polazi od opreme za video-akustičke snimke i upućuje na poseban okvir obrade podataka u oblasti unutrašnjih poslova. Taj okvir razrađuje Zakon o evidencijama i obradi podataka u oblasti unutrašnjih poslova¹³, koji izričito normira prikupljanje i obradu video i audio zapisa putem video-akustičkog snimanja¹⁴ i uređuje evidencije povezane sa takvim snimanjem.¹⁵ Operativna pravila o načinu snimanja i saopštavanju namere dopunjuje Pravilnik o načinu snimanja na javnom mestu i načinu saopštavanja namere o tom snimanju.¹⁶ Ovaj pravilnik navodi da javnost mora biti obaveštena o nameri snimanja na javnom mestu, i to: znakom na mestu snimanja, obaveštenjem na zvaničnoj internet stranici MUP-a i/ili obaveštenjem putem medija ili drugih sredstava javnog informisanja.¹⁷

Zakon o komunalnoj miliciji¹⁸ propisuje audio i video snimanje javnih mesta, radi obavljanja komunalno-milicijskih poslova¹⁹, uz podzakonsku razradu načina audio i video snimanja na javnom mestu.²⁰ Suštinski, poseban režim pokazuje da zakonodavac audio-video snimanje vezuje za usko definisana ovlašćenja i procedure policije i komunalne milicije, neophodna za obavljanje poslova iz oblasti njihove nadležnosti.

¹¹ "Sl. glasnik RS", br. 6/2016, 24/2018 i 87/2018

¹² Zakon o policiji, član 52

¹³ "Sl. glasnik RS", br. 24/2018

¹⁴ Zakon o evidencijama u oblasti unutrašnjih poslova, član 13

¹⁵ Zakon o evidencijama u oblasti unutrašnjih poslova, član 47

¹⁶ „Sl. glasnik RS“, br. 111/2020

¹⁷ Pravilnik o načinu snimanja na javnom mestu i načinu saopštavanja namere o tom snimanju, član 8

¹⁸ "Sl. glasnik RS", br. 49/2019

¹⁹ Zakon o komunalnoj miliciji, član 25

²⁰ Pravilnik o načinu snimanja na javnom mestu i načinu na koji komunalna milicija saopštava nameru da vrši snimanje, Sl. Glasnik RS, br. 27/2020

Neovlašćeno audio snimanje kao krivično delo

Krivični zakonik²¹ predviđa krivično delo neovlašćenog prisluškivanja i snimanja²², koje obuhvata situacije u kojima se posebnim uređajima neovlašćeno prisluškuje ili tonski snima razgovor, izjava ili saopštenje koje učiniocu nije namenjeno, kao i kada se trećem licu omogući da se sa takvim sadržajem upozna. Ovo je posebno relevantno kod kamera sa mikrofonom, jer audio komponenta objektivno povećava verovatnoću da se snime razgovori građana koji nisu namenjeni instituciji niti se mogu dovesti u neposrednu vezu sa legitimnom svrhom obezbeđenja prostora, naročito u prostorima u kojima korisnici usluga prirodno komuniciraju (na primer, u čekaonicama, hodnicima ili dvorištima ustanova). Time se dodatno potvrđuje da se upotreba mikrofona ne može posmatrati kao "standardna" bezbednosna mera, već kao izuzetno intruzivna funkcionalnost koja zahteva restriktivnu primenu zasnovanu na jasnom pravnom osnovu, uz stroga ograničenja obima i načina obrade.

Zaključak

Snimanje zvuka u javnim institucijama predstavlja najinvazivniji aspekt nadzora, jer zahvata sadržaj komunikacije građana i lako dovodi do prekomerne obrade podataka u prostorima u kojima ljudi ostvaruju prava i koriste javne usluge. Zbog toga se zakonita primena ne može svesti na postojanje nabavke ili tehničke mogućnosti sistema, već na strogo poštovanje pravila o zakonitosti, nužnosti i srazmernosti, uz jasnu svrhu i stvarna ograničenja koja sprečavaju da se nadzor pretvori u rutinsko snimanje komunikacije.

Poštovanje prava građana, naročito prava na privatnost, zahteva da se sama činjenica postojanja mikrofona tretira kao povećani rizik, a ne kao neutralna karakteristika opreme. Pre otpočinjanja procesa nabavke opreme za nadzor, institucija mora dokazati da postoji jasno pravno utemeljenje i realna potreba za takvom funkcionalnošću, jer se u suprotnom otvara prostor za prekomerni, nesrazmerni i nezakoniti nadzor.

Mikrofon povećava rizik povrede prava na privatnost zato što ne beleži samo „da je neko bio negde“, već može da zabeleži šta je ko rekao, u kom kontekstu i sa kim. U javnim institucijama ljudi često izgovaraju osetljive informacije i ne očekuju da će njihov razgovor postati deo trajnog zapisa: roditelji razgovaraju o problemima deteta, pacijenti o zdravstvenim tegobama, građani o ličnim i porodičnim okolnostima, a zaposleni i korisnici usluga o konkretnim situacijama koje ne bi iznosili pred širim krugom ljudi. Kada takav sadržaj bude snimljen, rizik se ne završava na samom snimanju, povećava se mogućnost da se snimci preslušavaju, kopiraju, dele ili koriste u svrhe koje nemaju veze sa bezbednošću, kao i da dođe do „curenja“ podataka ili zloupotreba. Prisustvo mikrofona u sistemu nadzora, čak i pre nego što se zvuk realno koristi, stvara osećaj stalnog prisluškivanja i može da utiče na ponašanje građana, odvrćajući ih od slobodnog obraćanja institucijama, korišćenja javnih usluga i ostvarivanja svojih prava.

²¹ "Sl. glasnik RS", br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019 i 94/2024

²² Krivični zakonik, član 143