

Република Србија  
Повереник за информације  
од јавног значаја и заштиту  
података о личности



Тел: +381 (0) 113408 900  
Факс: +381 (0) 11 3343-379  
Булевар  
краља Александра 15  
11000 Београд  
[office@poverenik.rs](mailto:office@poverenik.rs)  
[www.poverenik.rs](http://www.poverenik.rs)

Број: 073-15-1253/2020-02

Датум: 29.5.2020. године

04-06-2020

## МИНИСТАРСТВО УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА

БЕОГРАД  
Бул. Михајла Пупина бр. 2

Поштовани,

Вашим актом број 01-1275/19-15 од 22.4.2020. године Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности доставили сте документ Процена утицаја обраде на заштиту података о личности употребом савремених технологија видео надзора у оквиру пројекта „Сигурно друштво“ у Београду број 01-1275/19-15 од 23.4.2020. године, а ради поступања Повереника у смислу вашег раније достављеног акта број 01-1275/19-14 од 9.4.2020. године, којим је затражено мишљење Повереника на поменути документ.

Министарство, међутим, није Поверенику доставило пројекте „Сигурно друштво“ и „Сигуран град“ и није се изјаснило о томе да ли је већ отпочело да врши обраду података о личности на коју се односи предметна процена утицаја, нити о томе да ли је министар донео подзаконски акт којим се прописује начин снимања на јавном месту и начин саопштавања намере о том снимању, из члана 52. став 8. Закона о полицији („Службени гласник РС“, бр. 6/16, 24/18 и 87/18), а што је Повереник, својим актом број 073-15-1253/2020-02 од 21.4.2020. године, тражио.

Дужност руковоаца да Поверенику, на његов захтев, достави све информације од значаја за давање мишљења утврђена је одредбама члана 55. ст. 7. и 9. Закона о заштити података о личности („Службени гласник РС“ број 87/19).

Повереник је размотрио достављену Процену утицаја обраде на заштиту података о личности употребом савремених технологија видео надзора у оквиру пројекта „Сигурно друштво“ у Београду, број 01-1275/19-15 од 23.4.2020. године и најпре констатовао да је Министарство, после пријема акта Повереника број 073-15-1741/2019-02 од 12.11.2019. године, којим је овај орган дао мишљење на процену утицаја обраде на заштиту података о личности коришћењем система видео надзора, коју је то министарство

претходно сачинило, уложило очигледан напор да ову обавезу изврши на начин утврђен Законом о заштити података о личности.

У даљем тексту, Повереник даје следеће мишљење.

## I

Одредбама члана 54. став 1. Закона о заштити података о личности ( у даљем тексту: ЗЗПЛ или Закон) утврђено је да је руковалац дужан да изврши процену утицаја предвиђених радњи обраде на заштиту података о личности ако је вероватно да ће нека врста обраде, посебно употребом нових технологија и узимајући у обзир природу, обим, околности и сврху обраде, проузроковати висок ризик за права и слободе физичких лица, а одредбама става 2. наведеног члана Закона утврђено је да се заједничка процена може извршити ако више сличних радњи обраде могу проузроковати сличне високе ризике за заштиту података о личности (члан 54. став 2.). Одредбама става 4. истог члана Закона утврђено је да се процена утицаја обавезно врши у случају: 1) систематске и свеобухватне процене стања и особина физичког лица која се врши помоћу аутоматизоване обраде података о личности, укључујући и профилисање, на основу које се доносе одлуке од значаја за правни положај појединца или на сличан начин значајно утичу на њега; 2) обраде посебних врста података о личности из члана 17. став 1. и члана 18. став 1. или података о личности у вези са кривичним пресудама и кажњивим делима из члана 19. ЗЗПЛ, у великом обиму и 3) систематског надзора над јавно доступним површинама у великој мери.

Одредбама члана 54. став 6. Закона утврђено је да процена утицаја најмање мора да садржи: 1) свеобухватан опис предвиђених радњи обраде и сврху обраде, укључујући и опис легитимног интереса руковаоца, ако он постоји; 2) процену неопходности и сразмерности вршења радњи обраде у односу на сврхе обраде; 3) процену ризика за права и слободе лица на које се подаци односе из става 1. овог члана и 4) опис мера које се намеравају предузети у односу на постојање ризика, укључујући механизме заштите, као и техничке, организационе и кадровске мере у циљу заштите податка о личности и обезбеђивања доказа о поштовању одредби овог закона, узимајући у обзир права и легитимне интересе лица на које се подаци односе и других лица.

Одредбама члана 54. став 8. Закона утврђено је да процена утицаја обраде коју врше надлежни органи у посебне сврхе најмање мора да садржи: свеобухватан опис предвиђених радњи обраде, процену ризика по права и слободе лица на које се подаци односе, опис мера које се намеравају предузети у односу на постојање ризика, укључујући механизме заштите, као и техничке, организационе и кадровске мере у циљу заштите податка о личности и обезбеђивања доказа о поштовању одредби ЗЗПЛ, узимајући у обзир права и легитимне интересе лица на које се подаци односе и других лица.

Одредбама члана 55. став 1. Закона утврђено је да је руковалац дужан да затражи мишљење Повереника пре започињања радње обраде, ако процена утицаја на заштиту података о личности, која је извршена у складу са чланом 54. Закона, указује да ће

намераване радње обраде произвести висок ризик ако се не предузму мере за умањење ризика, а ако обраду врши надлежни орган у посебне сврхе, чланом 55. став 3. Закона утврђено је да је руковалац, односно обрађивач дужан да затражи мишљење Повереника пре започињања радњи обраде које ће довести до стварања нове збирке података у случају да: 1) процена утицаја на заштиту података о личности, која је извршена у складу са чланом 54. Закона, указује да ће намераване радње обраде произвести висок ризик ако се не предузму мере за умањење ризика; 2) врста обраде, а посебно ако се користе нове технологије, механизми заштите или поступци, представљају висок ризик за права и слободе лица на које се подаци односе.

## II

У достављеној Процени утицаја обраде на заштиту података о личности употребом савремених технологија видео надзора у оквиру пројекта „Сигурно друштво“ у Београду (у даљем тексту: Процена утицаја) наведено је да се ова процена утицаја односи на унапређење система видео надзора који је Министарство унутрашњих послова (у даљем тексту : Министарство) успоставило на територији Града Београда у претходном периоду, а које (унапређење) се огледа у проширењу функционалности видео аналитике тог система и то увођењем функционалности аутоматског детектовања лика лица из континуалног видео материјала. Софтвер за детекцију лика из континуалног видео материјала, како се наводи, аутоматски детектује лик свих лица која пролазе зону надзора камера и издваја их у виду фотографије и кратког видео записа (тренутка када је фотографија сачињена) на систему за складиштење по временски хронолошком критеријуму.

Министарство је оценило да је у конкретном случају дужно да изврши процену утицаја обраде на заштиту података о личности „ради увођења савремених технологија у обради података о личности“.

Министарство је у достављеном тексту Процене утицаја навело и то да ће камере на којима ће се активирати лиценца за детекцију лика бити инсталиране на претходно прецизно дефинисаним безбедносно интересантним локацијама на територији Града Београда. Према подацима који су наведени ради се о: 2500 камера (фиксних и покретних) постављених на стубовима на јавним површинама, односно на објектима у јавној употреби; 3500 уређаја за снимање аудио-видео записа који представљају саставни део опреме полицијских службеника (еLТЕ терминали); 600 фиксних видео камера монтираних на возилима полиције и 1500 камера као део опреме полицијских службеника (body камере), што укупно износи 8100 уређаја за видео надзор. Према подацима објављеним на сајту Министарства (<http://skr.rs/pWb>), сада се камере налазе на 108 локација у Београду.

Имајући у виду изнето, Повереник налази да је Министарство правилно оценило постојање обавезе да изврши процену утицаја обраде на заштиту података о личности, али не и разлог те обавезе.

Наиме, из чињеница да се намерава обрада података о личности употребом нових 8100 камера на целој територији Града Београда уз коришћење софтвера за детекцију идентитета свих лица која пролазе зону надзора камера, произлази да је реч о успостављању систематског надзора над јавно доступним површинама у великој мери, што је изричитом одредбом члана 54. став 4. тачка 3) ЗЗПЈ предвиђено као случај када је вршење процене утицаја обавезно по самом закону.

\*

Министарство је навело да предметна Процена утицаја обухвата како обраду коју то министарство врши у посебном правном режиму који се односи на надлежне органе из члана 1. став 2. ЗЗПЈ, тако и на „остале случајеве”, у којима се примењује „општи правни режим заштите података о личности прописан Законом”.

Спровођење једне процене утицаја за радње обраде за које су Законом утврђена различита правила није Законом искључено, али је у складу са начелом „одговорност за поступање“ из члана 5. став 2. истог закона, потребно да руковалац у акту о процени утицаја образложи такво поступање водећи рачуна о разликама у погледу сврхе обраде, правног основа за обраду и ризика које обрада може да проузрокује, што је конкретном случају изостало.

Питање правног режима обраде од значаја је и за садржину акта о процени утицаја, с обзиром на то да се, сагласно одредбама члана 54. ст. 6. и 8. Закона, којима је утврђен обавезни минимум садржаја процене утицаја, тај садржај разликује у зависности од правног режима обраде.

С обзиром на то да су одредбе члана 54. ст. 6. и 8. Закона цитиране у првом делу овог акта, овде истичемо да процена утицаја која се односи на обраду у „општем правном режиму заштите података“, обавезно мора да садржи, поред осталог, процену неопходности и сразмерности вршења радњи обраде у односу на сврхе обраде.

Правни режим обраде података од значаја је и за постојање и начин извршавања обавезе тражења претходног мишљења Повереника.

У том смислу, када се на обраду примењује „општи правни режим заштите података”, руковалац је дужан да затражи мишљење Повереника пре започињања радње обраде ако процена утицаја на заштиту података о личности указује да ће намераване радње обраде произвести висок ризик ако се не предузму мере за умањење ризика (члан 55. став 1. Закона), а подаци које је тај руковалац дужан да достави Поверенику прописани су чланом 55. став 7. Закона. Када се, међутим, обрада врши у правном режиму који се односи на надлежне органе из члана 1. став 2. Закона, руковалац, односно обрађивач је дужан да затражи мишљење Повереника пре започињања радњи обраде које ће довести до стварања нове збирке података у случају да: 1) процена утицаја на заштиту података о личности указује да ће намераване радње обраде произвести висок ризик ако се не предузму мере за умањење ризика; 2) врста обраде, а посебно ако се користе нове технологије, механизми заштите или поступци, представљају висок ризик за права и слободе лица на које се подаци

односе (члан 55. став 3.), док су подаци које је тај руковалац дужан да, уз захтев за мишљење, достави Поверенику прописани чланом 55. став 9. Закона.

### III

У Процени утицаја у делу I Свеобухватан опис обраде података у тачки 3. Министарство је навело да се путем система видео надзора прикупљају следећи подаци о личности: лик, што укључује и биометријске податке у случају надзора камером која ствара биометријске податке лика, изглед, што укључује и телесне карактеристике лица, као и учешће лица у догађају; податке о здрављу лица и податке о пружању здравствених услуга - нпр. код повређивања изазваног саобраћајном незгодом, у пожару и сл.; регистарске и друге ознаке возила и податке о времену и месту прикупљања података. Министарство није назначило да постоји разлика у погледу врсте података које обрађује, у зависности од правног режима обраде.

У тачки 4. Министарство је навело да Процена утицаја обухвата следеће радње обраде: прикупљање, разврставање, груписање, похрањивање, увид, употреба, откривање преносом, односно достављањем, умножавање, упоређивање, ограничавање, брисање односно уништавање на други начин и профилисање. Подаци се прикупљају стварањем видео записа, фотографије, односно аудио-видео записа у дигиталном облику путем видео камера и уређаја који омогућавају аудио и видео снимање. Министарство није назначило да постоји разлика у погледу радњи обраде, у зависности од правног режима обраде.

У тачки 6. Министарство је навело да је правни основ за обраду података закон, и то у случајевима обраде података у посебном правном режиму: Закон (о заштити података о личности), чл.13, Закон о полицији, чл. 30,47, 50, 52, 59, 64. и 77, Закон о евиденцијама и обради података о личности у области унутрашњих послова, чл.13, 39, 47, 49. и 50, Закон о безбедности саобраћаја на путевима, чл. 278. и 286. и Законик о кривичном поступку, чл. 286, а у случајевима обраде података „у општем правном режиму“: „Закон, чл. 12 ст. 1. тач. 4. и 5, Закон о полицији, чл. 30 – 33, 35, 42, 45 и 131-134, Закон о евиденцијама и обради података о личности у области унутрашњих послова, чл.3, т. 26, 29, 31, 36 и 37 и Закон о безбедности саобраћаја на путевима, чл. 286.”.

\*

Чланом 1. став 2. ЗЗПЈ утврђено је да предмет тог закона, поред осталог, јесте право на заштиту физичких лица у вези са обрадом података о личности 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, као и слободни проток таквих података.

Чланом 13. ЗЗПЛ утврђено је да је обрада коју врше надлежни орагни у посебне сврхе законита само ако је та обрада неопходна за обављање послова надлежних органа и ако је прописана законом, као и да се таквим законом одређују најмање: циљеви обраде, подаци о личности који се обрађују и сврхе обраде.

Цитирани члан ЗЗПЛ не представља правни основ за било који појединачни случај обраде података о личности, па ни правни основ за обраду коју врши Министарство, већ је њиме на начелан начин одређена садржина посебних закона којима мора бити уређена обрада која се врши у домену примене члана 1. став 2. ЗЗПЛ. У том контексту, Повереник наглашава да, сагласно одредби члана 2. став 2. ЗЗПЛ, одредбе посебних закона којима се уређује обрада података о личности морају бити у складу са тим законом.

Одредбама Закона о полицији („Службени гласник РС”, бр. 6/16, 24/18 и 87/18) на системски начин утврђене су, поред осталог, врсте полицијских послова и полицијске мере и радње које примењују полицијски службеници приликом обављања полицијских послова у статусу овлашћених службених лица ( чл. 30. и 47.) и друга питања од значаја за рад Полиције и Министарства.

Наведеним законом Полицији је дато овлашћење за вршење снимања на јавним местима, и то чланом 52. ст. 1-3, којима је утврђено: да Полиција врши надзор и снимање јавног места, ради обављања полицијских послова, коришћењем опреме за видео акустичке снимке и фотографисање у складу са прописом о евиденцијама и обради података у области унутрашњих послова; да је полицијски службеник овлашћен да, кад постоји опасност да приликом јавног окупљања дође до угрожавања живота и здравља људи или имовине, врши снимање или фотографисање јавног скупа и да, ради примене полицијских овлашћења, откривања и расветљавања прекршаја и кривичних дела, као и контроле и анализе обављања полицијских послова, Полиција може вршити аудио и видео снимање поступања полицијских службеника.

Ради спровођења датих овлашћења, одредбом става 8. истог члана Закона о Полицији прописано је да начин снимања на јавном месту и начин саопштавања намере о том снимању прописује министар.

Претрагом Правно-информационог система Републике Србије и сајта Министарства, Повереник није могао да утврди да је министар донео акт којим се уређује начин снимања на јавном месту и начин саопштавања намере Полиције о том снимању, а Министарство коме се овај орган обратио са захтевом за достављање информације о овом питању (акт Повереника број 073-15-1253/2020-02 од 21.4.2020. године) то није учинило. Ценећи наведене околности, Повереник је закључио да министар није донео подзаконски акт из члана 52. став 8. Закона о Полицији, те да не постоји пропис који, у складу са Законом о Полицији, уређује начин снимања на јавном месту и начин саопштавања намере о том снимању.

Одредбама члана 13. Закона о евиденцијама и обради података у области унутрашњих послова („Службени гласник РС“, број 24/18) предвиђено је да 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, као и да Министарство прикупљене податке користи у сврху праћења јавних скупова, повећања безбедности саобраћаја, људи и имовине, граничне контроле, која обухвата вршење провера на граничним прелазима и надзор државне границе ван граничних прелаза, као и 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, вршења послова унутрашње контроле, праћења законитости и унапређења рада Министарства, покретања и вођења дисциплинских поступака.

Одредбама чл. 39. 47, 49. и 50. тог закона, које је Министарство навело као правни основ за обраду на коју се односи Процена утицаја, утврђено је које податке тај орган обрађује у оквиру евиденције: у области безбедности саобраћаја на путевима (члан 39.); у области видео-акустичког снимања (члан 47.); регистрофонских система (члан 49.) и геопросторних података (члан 50.). Од наведених чланова поменутог закона, обрада биометријских података предвиђена је само чланом 47.

Имајући у виду цитиране одредбе Закона о Полицији и Закона о евиденцијама и обради података у области унутрашњих послова, Повереник је констатовао да тим законима није одређено које биометријске податке Министарство обрађује као надлежни орган у сврхе из члана 1. став 2. ЗЗПЈ.

Наиме, сагласно одредбама члана 4. тачка 15) ЗЗПЈ, израз „биометријски податак“ односи се на податак о личности добијен посебном техничком обрадом у вези са физичким обележјима, физиолошким обележјима или обележјима понашања физичког лица, која омогућава или потврђује јединствену идентификацију тог лица, као што је слика његовог лица или његови дактилоскопски подаци.

Овај израз је, дакле, збирни назив за више врста података о личности чија је заједничка карактеристика то да омогућавају или потврђују јединствену идентификацију лица, па стога, одредбе Закона о Полицији и Закона о евиденцијама и обради података у области унутрашњих послова којима је на паушалан начин предвиђена обрада биометријских података, не може бити правни основ за закониту обраду коју врши надлежни орган у посебне сврхе, у смислу члана 13. ЗЗПЈ, већ је неопходно да посебним законом на конкретан начин буде одређено које биометријске податке тај орган обрађује.

Имајући у виду све напред изнето, Повереник је констатовао да за намеравану обраду биометријских података у циљу јединствене идентификације лица употребом видео камера и уређаја који омогућавају аудио и видео снимање на јавно доступним површинама, коју Министарство врши као надлежни орган у смислу члана 1. став 2. ЗЗПЈ, није обезбеђен одговарајући правни оквир, те да би евентуално отпочињање обраде било супротно начелу „законитост, поштење и транспарентност“ из члана 5. ЗЗПЈ.

\*

У погледу садржине Процене утицаја у делу који се односи на намеравану обраду биометријских података у циљу јединствене идентификације лица употребом видео камера и уређаја који омогућавају аудио и видео снимање коју Министарство врши у „општем правном режиму“, Повереник најпре понавља већ изнету констатацију да је Законом о Полицији, као системским законом у области унутрашњих послова, Полицији дато овлашћење за снимање на јавним местима (чланом 52. ст. 1-3), с тим што је прописана обавеза министра да донесе подзаконски акт којим се уређује начин снимања на јавном месту и начин саопштавања намере о том снимању. Како тај акт није донет, произлази да није обезбеђен одговарајући правни оквир за намеравану обраду, те да би евентуално отпочињање обраде било супротно начелу „законитост, поштење и транспарентност“ из члана 5. ЗЗПЛ.

Повереник је, такође, констатовао да Процена утицаја, у назначеном делу, не садржи процену неопходности и сразмерности вршења радњи обраде у односу на сврхе обраде, из чега произлази да није извршена у складу са чланом 54. став 6. тачка 2) ЗЗПЛ, према којој неопходност и сразмерност вршења радњи обраде у односу на сврхе обраде представља обавезни елемент садржаја процене утицаја. Сходно томе, није испуњен услов за примену одредаба члана 12. став 1. тач. 3) и 5) ЗЗПЛ, које је Министарство навело као правни основ обраде, а према којима неопходност обраде (како обраде у циљу заштите животно важних интереса лица у смислу тачке 3, тако и обраде у циљу обављања послова у јавном интересу или извршењу законом прописаних овлашћења руковооца у смислу тачке 5), претпоставка законитости те обраде.

#### IV

Имајући у виду све напред изнето, Повереник је констатовао да за намеравану обраду биометријских података у циљу јединствене идентификације лица употребом видео камера и уређаја који омогућавају аудио и видео снимање на јавно доступним површинама није обезбеђен одговарајући правни основ, те у складу са одредбама члана 79. став 2. тачка 1) Закона о заштити података о личности, упозорава Министарство да се намераваним радњама обраде података могу повредити одредбе чл. 5, 12, 13. и 54. тог закона.

ПОВЕРЕНИК  
Милан Мариновић

