

Komentari na Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima

Poštovani,

Povodom [javne rasprave o Nacrtu zakona o unutrašnjim poslovima](#) (Nacrt zakona) dostavljamo vam komentare na odredbe kojima se reguliše upotreba masovnog biometrijskog nadzora u Republici Srbiji, konkretno članove 44, 68, 71, 72 i 156-158 Nacrta zakona.

Ovim odredbama **uvodi se masovni biometrijski nadzor** primenom naprednih tehnologija za detekciju i prepoznavanje lica. Već sama automatska detekcija lica, koja bi se vršila neselektivno kako je predviđeno članom 44, predstavlja masovnu obradu biometrijskih podataka prema [Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti](#) (ZZPL), imajući u vidu da su podaci o ličnosti svi oni koji se odnose na lice čiji je identitet određen ili **odrediv**. Bitno je pojasniti da ovakav sistem **ne može da funkcioniše bez masovnog prikupljanja biometrijskih podataka** u javnom prostoru.

Na ovaj način se **neselektivno zadire u pravo na privatnost i zaštitu podataka o ličnosti** svih građana Srbije i svakoga ko se nalazi na teritoriji Republike Srbije, a da prethodno nije utvrđeno da je ovakvo postupanje proporcionalno i neophodno u demokratskom društvu, što je standard ustanovljen međunarodnim konvencijama i zakonima koji su sastavni deo našeg pravnog sistema.

Primena ovakve tehnologije imala bi **nesagledive posledice** po demokratsko društvo, prava i slobode građana, zbog čega je [Visoki komesarijat za ljudska prava Ujedinjenih nacija](#) preporučio da se uvede moratorijum na korišćenje tehnologije za biometrijski nadzor u javnim prostorima. Takođe, u zajedničkom saopštenju, [Evropski poverenik za zaštitu podataka \(EDPS\)](#) i [Evropski odbor za zaštitu podataka \(EDPB\)](#) pozvali su na opštu zabranu korišćenja naprednih tehnologija za automatsku obradu biometrijskih podataka u javnim prostorima. Uz to treba napomenuti da je u [nizu gradova u SAD](#) već zabranjena upotreba biometrijskog nadzora u javnim prostorima.

Nacrt zakona tretira uvođenje masovnog biometrijskog nadzora kao tehničko pitanje, iako je reč o **drastičnoj intervenciji u temeljna prava i slobode građana**. Inovacija poput ove, koja zadire u civilizacijsku definiciju zajednice slobodnih građana, zahteva **široku javnu debatu**, koja obuhvata sve relevantne aktere u društvu, zatim detaljnu procenu uticaja posebno na ranjive društvene grupe, te **analizu rizika i mogućih posledica** koje masovni biometrijski nadzor može imati na celokupno društvo. Smatramo da **izuzetno kratak rok** predviđen programom javne rasprave o Nacrtu zakona ne ispunjava nijednu od ovih potreba.



Domaća javnost je s pravom uznemirena još od prvih najava uvođenja totalnog, neselektivnog nadzora na ulice Beograda [početkom 2019.](#) **Preko 17.000 građana** je [potpisalo peticiju](#) za zabranu masovnog biometrijskog nadzora. Takođe, [poslanici Evropskog parlamenta](#), predstavnici EU i drugi međunarodni akteri u više navrata su izrazili **zabrinutost** zbog uvođenja masovnog biometrijskog nadzora u Srbiji.

Svaki korak u smeru dublje kontrole društva, ograničavanja prava građana i narušavanja principa demokratskog društva, ima **dalekosežne posledice** po život svih građana, kvalitet i strukturu čitavog društva, ali i na položaj Srbije u međunarodnoj zajednici, proces njenog pridruživanja Evropskoj uniji i druge značajne aspekte učešća Srbije u svetskim tokovima.

U daljem tekstu navodimo **konkretne pravne argumente** zbog kojih smatramo da su odredbe o biometrijskom nadzoru protivne domaćem pravnom okviru.

- **Obavezna neophodnost** - U vezi sa predmetnom procenom uticaja i primenom obaveza iz ZZPL, [Konvencije 108+](#) i Evropske konvencije o ljudskim pravima, posebno napominjemo da do trenutka kada dostavljamo ove komentare na Nacrt zakona, nije utvrđeno da je upotreba ovog sistema **neophodna** za obavljanje poslova nadležnih organa, što je uslov da bi obrada podataka bila zakonita (član 13 ZZPL, član 5 Konvencije 108+ i član 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima).
- **Obavezna srazmernost** - Pozitivan uticaj na smanjenje kriminala upotrebom ovakve tehnologije je [prećenjen](#), a njeno korišćenje **nije srazmerno i proporcionalno** rizicima po prava i slobode građana. Srazmernost u odnosu na cilj je, pored neophodnosti, uslov za zakonitost obrade (član 14, stav 3, Zakona o zaštiti podataka o ličnosti i član 5, stav 1, Konvencije 108+). Problem proporcionalnosti postoji jer masovna automatizovana obrada na navedeni način može uključivati obradu podataka [neselektivnog i neproporcionalnog broja građana](#) radi identifikacije samo nekoliko pojedinaca.
- **Obaveza izrade procene uticaja** - Pošto i radnje detekcije i radnje prepoznavanja lika nužno podrazumevaju masovnu obradu biometrijskih podataka o ličnosti upotrebom naprednih tehnologija, što može prouzrokovati visok rizik za prava i slobode fizičkih lica, potrebno je da se u skladu sa članom 54 ZZPL izradi procena uticaja na zaštitu podataka o ličnosti. Prethodne dve procene uticaja koje je Ministarstvo izradilo (od [23. septembra 2019. godine](#) i [23. aprila 2020. godine](#)) nije odobrio Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Stoga bi nova procena uticaja, pored obaveznih elemenata regulisanih u ZZPL, trebalo da bude izrađena uzimajući u obzir i sve primedbe i komentare koje je [Poverenik](#) već istakao u svojim [mišljenjima](#).



- **Masovnost obrade** - Masovnost obrade takvih posebno osetljivih podataka o ličnosti u okviru Nacrta zakona, zasniva se na činjenici da može da obuhvati neograničen krug lica u okviru izvršenja "policijskih i drugih poslova" (član 72 Nacrta zakona). Naime, iako se u članu 71 Nacrta zakona navodi da se prepoznavanje na osnovu biometrijskih karakteristika lica vrši u tri slučaja navedena u tom članu (koji su već preširoko postavljeni), već u sledećem članu 72, stav 4, naveden je još značajno širi krug lica čiji se podaci obrađuju putem sistema za obradu podataka, što uključuje i sisteme za biometrijsko prepoznavanje/detekciju lica prema definiciji "sistema za obradu podataka" iz člana 44, stavovi 2 i 3 Nacrta zakona. Najzad, i pored namere da se biometrijski podaci koriste za **identifikaciju** ograničenog kruga lica (koji je, ponavljamo, svakako preširoko definisan jer uključuje sva lica iz člana 72, stav 4), napominjemo da i **prikupljanje** biometrijskih podataka (tj. automatska detekcija lica, koja je neophodna da bi ovaj sistem obrade podataka funkcionisao), već samo po sebi predstavlja obradu posebno osetljivih podataka o ličnosti. Dakle, masovna obrada već postoji pre samog čina konkretne identifikacije konkretnog lica.
- **Povreda prava na privatnost** - Daljinsko biometrijsko prepoznavanje lica [dramatično povećava sposobnost državnih organa da sistematski identifikuju i prate pojedince u javnim prostorima](#), ugrožavajući pravo lica da slobodno vode svoj život, što je suština prava na privatnost koje država ima obavezu da obezbedi svojim građanima, kao što je predviđeno članom 8 [Evropske konvencije o ljudskim pravima](#). Naime, samom činjenicom da se kreću u javnim prostorima koji se nalaze pod video nadzorom, građanima je ugrožena privatnost (i obrađuju se njihovi podaci o ličnosti, tj. njihov lik) jer je moguće na osnovu video snimaka utvrditi kuda su se kretali. Mogućnost da se na osnovu njihovih jedinstvenih i nepromenljivih biometrijskih karakteristika oni mogu pratiti u stvarnom vremenu (što omogućava sistem obrade podataka koji se uvodi Nacrtom zakona) rizik po privatnost više nego značajno uvećava.
- **Povreda ostalih prava** - Pored prava na privatnost, masovna obrada biometrijskih podataka putem tehnologija za prepoznavanje lica na javnim mestima uzrokuje ozbiljne i donekle neotklonjive rizike i po čitav niz drugih prava i sloboda građana. Pošto predmetna obrada može imati nepovratan i štetan uticaj na razumna očekivanja građana da budu anonimni u javnim prostorima, odnosno može kod građana izazvati [opravdan strah od konstantnog praćenja i nadzora](#) od strane države, rezultat je [direktan odvrćajući efekat](#) na ostvarivanje slobode izražavanja, okupljanja, udruživanja, kao i slobode kretanja.



- **Posebno osetljivi podaci** - Nacrt zakona uvodi masovnu obradu biometrijskih podataka putem detekcije i prepoznavanja lica na osnovu njegovih biometrijskih karakteristika. Biometrijski podaci zbog svoje osetljivosti po privatnost lica spadaju u kategoriju [posebne vrste](#) podatka o ličnosti, koje su regulisane u članu 18 ZZPL i predstavljaju jedan od ključnih nepromenljivih atributa svake ličnosti na osnovu kojih se osoba može jedinstveno identifikovati. Iz tog razloga ZZPL ovu vrstu podataka posebno štiti.
- **Nejasan način obrade** - Terminologija koja se koristi u Nacrtu zakona je nedosledna, pri čemu ne postoje definicije važnih termina od kojih zavisi način primene zakona - na primer, šta se podrazumeva pod "detekcijom" a šta pod "prepoznavanjem" lika prilikom korišćenja sistema za obradu podataka.

U skladu sa svim navedenim, od Vlade Republike Srbije i resornog Ministarstva **zahtevamo da se članovi 44, 68, 71, 72 i 156-158 Nacrta uklone iz konačnog teksta zakona u delu u kome regulišu biometrijski nadzor**, kao i da se na primenu tehnologija i sistema za masovni biometrijski nadzor **uvede moratorijum**, u skladu sa primerima i preporukama Ujedinjenih nacija i ovlašćenih organa Evropske Unije.

SHARE Fondacija

U Beogradu, 18.09.2021.

