

BIOMETRIJSKI NADZOR NA JAVNIM POVRŠINAMA U SRBIJI

POZICIJA SHARE FONDACIJE NAKON PREDLOŽENIH NACRTA ZAKONA



Beograd, 12.12.2022.

Ministarstvo unutrašnjih poslova je 08.12.2022. objavilo **novu verziju Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima**, zatim **Nacrt zakona o obradi podataka i evidencijama u oblasti unutrašnjih poslova**, kao i **nacrte izmena niza drugih zakona** iz svoje nadležnosti. Predložena zakonska rešenja sadrže odredbe koje regulišu **biometrijski nadzor u javnim prostorima**. **Javna rasprava** o nacrtima ovih propisa traje do **31. decembra**. SHARE Fondacija je tim povodom **pozvala** sve zainteresovane da se u javnoj raspravi zauzmu protiv legalizacije masovnog biometrijskog nadzora.

SHARE Fondacija se izričito **protivi ovakvom zakonskom predlogu, u skladu sa našim načelnim stavom protiv svakog korišćenja biometrijskog nadzora u javnim prostorima**, bez obzira da li je reč o domaćem ili međunarodnom kontekstu. Taj naš principijelan stav, između ostalog, iskazan je kroz naš rad i članstvo u **EDRi**, najznačajnijoj mreži za digitalna prava Evrope, pokretu **Reclaim your face**, koji okuplja gotovo stotinu organizacija iz celog sveta koje se zalažu za zabranu masovnog biometrijskog nadzora, kao i u lokalnoj

inicijativi [#hiljadekamera](#), zajednici pojedinaca i organizacija koje zagovaraju odgovorno korišćenje naprednih tehnologija za nadzor.

Primena intruzivne tehnologije imala bi **nesagledive posledice po demokratsko društvo, prava i slobode građana**, zbog čega je [Visoki komesarijat za ljudska prava Ujedinjenih nacija](#) preporučio uvođenje moratorijuma na korišćenje tehnologije za biometrijski nadzor u javnim prostorima. Takođe, [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 na javnim mestima. Takođe, u procesu izrade Zakona o veštačkoj inteligenciji (AI Act), [177 poslanika u Evropskom parlamentu](#) tražilo je **zabranu masovnog biometrijskog nadzora** u javnom prostoru.

Usvajanje predloženih propisa u praksi bi značilo neselektivno zadiranje u pravo na privatnost i zaštitu podataka o ličnosti svih građana 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 koje su ugrađene u pravni sistem Republike Srbije.

Pozicija SHARE Fondacije protiv legalizacije masovnog biometrijskog nadzora zasnovana je na sledećim kriterijumima:

Obavezna neophodnost. Ni posle gotovo četiri godine od najave uvođenja naprednih nadzornih sistema, nije utvrđeno da je njihova upotreba 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). MUP nije dokazao da savremeni trendovi u izvršenju krivičnih dela opravdavaju uvođenje ove mere, niti da je to jedini metod kojim se na efikasan način može smanjiti stopa izvršenja krivičnih dela ili efikasnije pronaći učinioci. Zakonik o krivičnom postupku, koji predviđa posebne dokazne radnje, već ima niz specijalnih

mehanizama kojima se olakšava dokazivanje izvršenja specifičnih krivičnih dela.

Obavezna srazmernost. Biometrijski nadzor i korišćenje podataka prikupljenih na takav način, predstavljaju sistem koji ne zadovoljava kriterijume srazmernosti. Srazmernost u odnosu na cilj je, pored neophodnosti, uslov za zakonitost obrade (član 14, stav 3, ZZPL i član 5, stav 1, Konvencije 108+). Nesrazmera postoji uvek kada je odnos između sredstava i cilja neproporcionalan. U ovom slučaju cilj, odnosno suzbijanje kriminala i efikasnije pronalaženje učinilaca nije u srazmeri sa sredstvom - potencijalno neselektivnim masovnim nadzorom građana. Smatramo da bi se ovaj cilj mogao postići i metodama koje su manje intruzivne po privatnost građana.

Masovnost obrade. Nacrt zakona omogućava obradu podataka koja može obuhvatiti neograničen krug lica prilikom utvrđivanja identiteta upotrebom softvera za obradu biometrijskih podataka kako je propisano članom 68. Iako bi se ovaj softver koristio za utvrđivanje identiteta lica iz tri relativno usko definisane kategorije, da bi uopšte mogao da se utvrdi identitet samo jedne osobe, potrebno je uporediti biometrijske karakteristike (šablon) konkretne osobe sa šablonima svih lica koja su se našla u zoni snimanja, a čije biometrijske karakteristike sistem izdvaja i čuva ih 72 sata. Dakle, masovna obrada već postoji pre samog čina 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 na privatnost, tj. da slobodno vode svoj život i pravo na lik, 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 na osnovu video snimaka moguće utvrditi kuda su se kretali. Mogućnost da se oni mogu pratiti u stvarnom vremenu (što omogućava sistem obrade podataka koji se uvodi

Nacrtom zakona) na osnovu njihovih jedinstvenih i nepromenljivih biometrijskih karakteristika, rizik po privatnost više nego značajno uvećava. Očigledno je da je prilikom izrade Nacrta učinjen propust koji se ogleda u nepostojanju ravnoteže dva prava koja su u konfliktu - prava na sigurnost i bezbednost i prava na privatnost. Nejasno je da li će ovim merama sigurnost građana biti povećana, a očigledno je da će njihova privatnost biti značajno ugrožena.

Povreda ostalih prava. Pored prava na privatnost, masovna obrada biometrijskih podataka putem tehnologija za prepoznavanje lika 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 javnom prostoru, 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.

Istorija zloupotreba i nepoverenje. Rukovanje savremenim tehnologijama u radu javnih vlasti u Srbiji opterećeno je brojnim nepravilnostima i zloupotrebama na štetu ustavnih prava građana, posebno prava na privatnost i zaštitu podataka o ličnosti. Nepravilnosti se ne otklanjaju, a za zloupotrebe se ne utvrđuje odgovornost. Naša **istraživanja o zadržanim podacima** u elektronskoj komunikaciji, na primer, ukazuju na višegodišnje masovne zloupotrebe sa više stotina hiljada pristupa podacima građana koje, bez naloga suda, ostvaruju MUP i drugi organi javnih vlasti. Incident iz juna 2020. kada je u javnost procureo snimak udesa ispred Vlade Srbije, otkrio je odsustvo čak i elementarnih fizičkih mera zaštite: nepoznata osoba je mobilnim telefonom snimila **ekran nadležnih službi**, na kom je emitovan snimak udesa, i neovlašćeno ga delila.

ŠTA PREDVIĐAJU NACRTI ZAKONA

Važeći pravni okvir Republike Srbije daje mogućnost za video nadzor koji MUP koristi. Novina je što se predloženim propisima uvodi mogućnost biometrijskog nadzora.

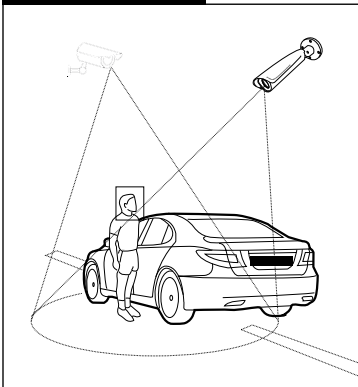
Konkretno, u **članu 44 Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima** definiše se sistem audio i video nadzora koji čini skup fiksnih i pokretnih kamera i softversko-hardverskih rešenja sa analitičkim alatima. Delovi ovog sistema se koriste za obradu biometrijskih podataka.

U praktičnom smislu to predstavlja legalizaciju sistema za biometrijski nadzor u javnim prostorima, za šta je infrastruktura obezbeđena nabavkom pametnih kamera i analitičkih alata od kineske kompanije Huavej. Takođe, daje osnov za nabavku softvera i infrastrukture za obradu i skladištenje biometrijskih podataka i video materijala, za koje je MUP do sada tvrdio da ih ne poseduje.

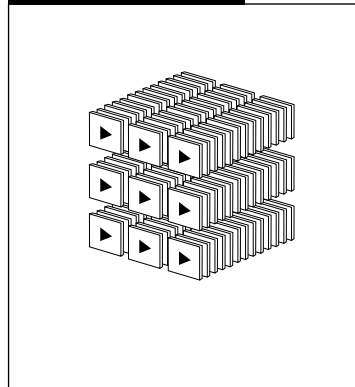
U novom nacrtu procene uticaja koji je MUP izradio u novembru 2022, navodi se da se prikupljanje biometrijskih podataka vrši detektovanjem lica u toku snimanja, kreiranjem fotografije lica/prikaza lika iz video zapisa i izdvajanjem biometrijskih podataka iz takve fotografije u obliku šablona/digitalnog koda.

Nacrt zakona o obradi podataka i evidencijama u oblasti unutrašnjih poslova u članovima 12 i 13 definiše vreme čuvanja prikupljenih podataka. Video snimci se čuvaju na centralnom sistemu za skladištenje podataka. Fotografije sa biometrijskim karakteristikama lika (šabloni) se čuvaju na centralnom sistemu za skladištenje podataka, odvojeno od video snimaka, najduže 72 sata od momenta kreiranja.

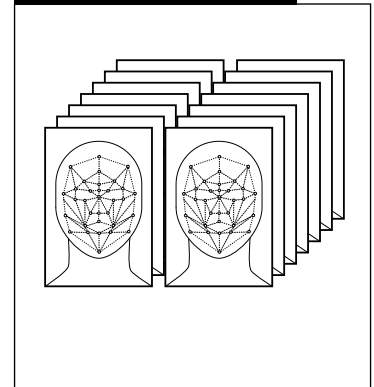
Ovi procesi su definisani tako da se odvijaju u okviru nadležnosti policije, te se biometrijski podaci neselektivno prikupljaju i čuvaju **bez primene postupka propisanog za posebne dokazne radnje, odnosno bez odobrenja nadležnog suda.**

SNIMANJE**JAVNI PROSTOR**

Javni prostor se snima pomoću različitih vrsta kamera.

ČUVANJE**VIDEO MATERIJAL**

Video materijal se čuva
30 DANA DO 12 MESECI

BIOMETRIJSKI PODACI

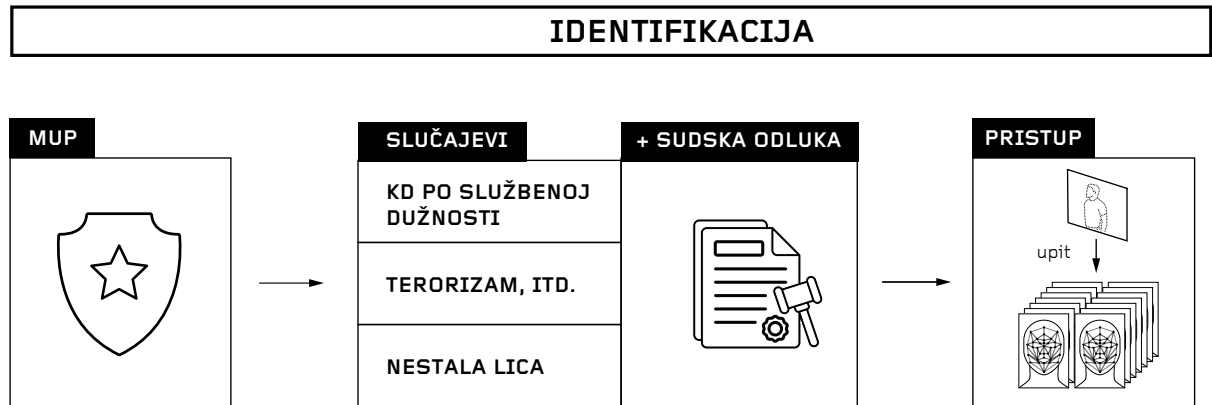
Biometrijski podaci se izdvajaju i čuvaju
72 SATA

Član 68 Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima propisuje da ovlašćeno službeno lice može utvrđivati identitet upotrebom softvera za obradu biometrijskih podataka radi:

- 1) pronalaženja izvršioca krivičnog dela za koje se gonjenje preduzima po službenoj dužnosti;
- 2) pronalaženja lica za koje se osnovano sumnja da priprema izvršenje krivičnog dela terorizma i sa njim povezanih krivičnih dela, kao i drugih krivičnih dela za koje su pripremne radnje kažnjive po zakonu;
- 3) pronalaženja nestalog lica za koje se osnovano sumnja da je žrtva krivičnog dela za koje se gonjenje preduzima po službenoj dužnosti.

Utvrđivanje identiteta na ovaj način mora se vršiti po postupku za primenu posebnih dokaznih radnji propisanih zakonom kojim se uređuje krivični postupak, mada nije sasvim jasno koji bi se postupak za primenu posebnih dokaznih radnji primenjivao, s obzirom na to da su za svaku od ovih dokaznih radnji propisani drugačiji uslovi.

Ove odredbe suštinski definišu uslove za obradu biometrijskih podataka konkretnih kategorija lica u smislu njihove identifikacije.



Član 13 Nacrta zakona o obradi podataka i evidencijama u oblasti unutrašnjih poslova predviđa dve vrste pretraživanja biometrijskih podataka:

- 1) poluautomatizovano i
- 2) automatizovano, koje je ograničeno:
 - a) na određene lokacije - može se primenjivati samo u skladu sa izrađenim profilom bezbednosnog problema i traje samo određeni vremenski period;
 - b) na lica - na osnovu prethodno izrađenog profila bezbednosno interesantnog lica.

Posebno je problematično to što predloženim zakonskim odredbama nije definisana razlika između poluautomatizovane i automatizovane obrade. Umesto u zakonu, ova razlika je opisana u važećoj radnoj verziji procene uticaja.

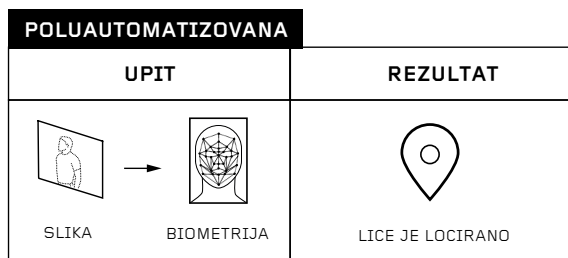
Poluautomatizovana pretraga biometrijskih podataka predstavlja retroaktivnu pretragu biometrijskih podataka. Ona se koristi u situacijama kada treba da se identifikuje lice koje se nalazi na određenom video snimku, te se biometrijski podaci koji su pohranjeni u sistem koriste kako bi se pretraživale druge baze koje MUP poseduje. To se radi tako što se šablon o određenom licu izdvaja iz video snimka, te se on koristi kao input, odnosno ulazna vrednost za upit u drugim bazama biometrijskih podataka. Rezultat ove pretrage je identifikacija, odnosno podaci o licu koje je identifikovano.

Drugi scenario upotrebe poluautomatizovane pretrage primenjuje

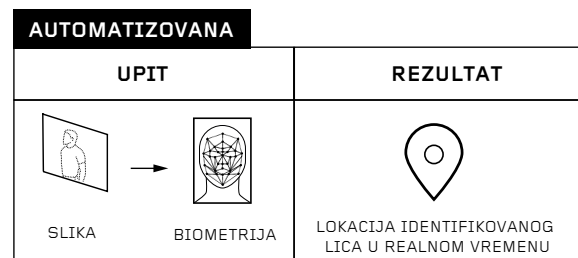
se u situaciji kada je za već identifikovano lice potrebno utvrditi njegovo kretanje ili lokaciju u određenom trenutku. U tom slučaju, iz postojeće fotografije ili snimka (koji može biti iz sistema MUP-a ili trećeg sistema) izdvajaju se biometrijski podaci u vidu šablona ili se koristi automatski generisani šablon (za prethodna 72 sata). Taj šablon se koristi za upit u bazi, a rezultati te pretrage su sve lokacije i vremena u kojima je to lice snimljeno u javnom prostoru.

Automatizovana pretraga biometrijskih podataka podrazumeva pretragu koja se sprovodi u realnom vremenu. To znači da bi se prema predloženom rešenju, u formi posebne dokazne radnje, u realnom vremenu na unapred određenoj lokaciji tragalo za konkretnim licem ili licima. Input za ovu vrstu pretrage predstavlja fotografija ili biometrijski šablon određenog lica, a dodatno je moguće definisati alarme koji bi dali obaveštenje ukoliko se tražena osoba ili vozilo pojavi na određenoj lokaciji.

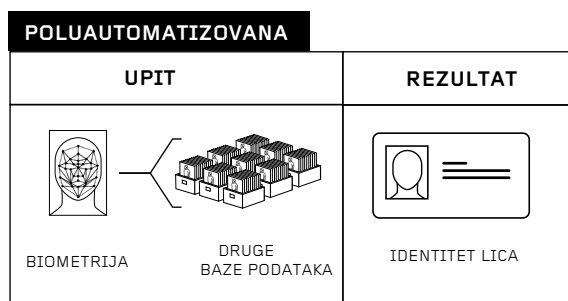
VRSTE PRETRAGA



Ova pretraga se koristi kada je potrebno da se locira ili prati poznato lice tokom prethodna 72 sata.



Ova pretraga se koristi kada je potrebno da se određeno lice nadzire u realnom vremenu.



Ova pretraga se koristi kada je potrebno identifikovati nepoznato lice.

ISTORIJA

Početak 2019, **tadašnji ministar unutrašnjih poslova** najavio je pokrivanje Beograda **kamerama** za biometrijski nadzor, koje će imati mogućnost uparivanja sa softverom za prepoznavanje lica i registarskih tablica. Ovaj napredni i nedovoljno ispitan nadzorni sistem **nabavljen je od kineske kompanije Huavej**. SHARE Fondacija je, nakon te najave, MUP-u **podnela zahteve** za pristup informacijama od javnog značaja u vezi sa nabavkom i tehničkim specifikacijama opreme. Više **zahteva** SHARE Fondacije ostalo je bez odgovora nadležnih, dok su neki od zahteva još uvek u **žalbenom postupku**.

Zabrinutost javnosti zbog nabavke i upotrebe intruzivne tehnologije za masovni biometrijski nadzor, ogledala se i u činjenici da je u novembru 2020. **više od 17.000 građana potpisalo peticiju** za zabranu ove tehnologije.

U skladu sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti zatražio je od MUP-a **izradu procene uticaja novog nadzornog sistema na prava građana**. Prvu procenu uticaja MUP je izradio **2019**, a kad je ona odbijena kao nezadovoljavajuća, MUP je predstavio novu verziju procene **polovinom 2020. godine**. Ni druga procena uticaja nije ispunjavala uslove propisane Zakonom, ni prihvaćene međunarodne standarde.

Krajem leta 2021, MUP je objavio **Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima** i stavio ga na **javnu raspravu**. SHARE Fondacija, kao i značajan deo stručne i šire javnosti **ocenili su** predložena rešenja kao pokušaj legalizacije kineskog sistema masovnog biometrijskog video nadzora. Reagovala je i **međunarodna zajednica**: mreža organizacija za digitalna prava European Digital Rights – EDRI **poslala je** zvanično pismo Vladi Srbije i ministarstvima unutrašnjih poslova i pravde, sa upozorenjem da su predložene odredbe nespojive sa garancijama iz Evropske konvencije o ljudskim pravima.

Grupa evroparlamentaraca je prethodno u aprilu 2021. tadašnjem ministru unutrašnjih poslova **poslala pismo** povodom nabavke opreme

za biometrijski nadzor u Srbiji na koje do danas nije odgovoreno. Portparolka Evropske komisije Ana Pisonero je u julu 2021. **izjavila** da je Srbija suspendovala obradu biometrijskih podataka dok se relevantno zakonodavstvo ne uskladi sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti. U izveštajima Evropske komisije o napretku Srbije za **2021. i 2022. godinu** ističe se da će proporcionalnost i neophodnost ovakvog nadzora pre njegovog sprovođenja morati da se procene, u skladu sa odredbama Zakona o zaštiti podataka o ličnosti.

Nacrt zakona je ubrzo **povučen iz procedure**, da bi potom MUP pozvao zainteresovane organizacije civilnog društva, kao i stručnu i akademsku javnost, da učestvuju na ukupno **sedam konsultativnih sastanaka** u periodu od septembra 2021. do novembra 2022, na kojima se razgovaralo o tehničkim i pravnim aspektima obrade podataka o ličnosti kroz sistem biometrijskog video nadzora. Na sastanku održanom u maju 2022. MUP je predstavio **novu radnu verziju procene uticaja**, na koju je SHARE Fondacija **dostavila komentare**. Mada je MUP uvažio određene komentare SHARE Fondacije i uneo ih u **novu verziju dokumenta procene** iz novembra 2022, suštinski problemi u vezi sa biometrijskim nadzorom **nisu otklonjeni**, na šta smo ukazali u **novoj rundi komentara** na radni dokument.