

Ministarstvo unutrašnjih poslova
Bul. Mihajla Pupina br. 2
Beograd

Beograd, 18.9.2021. godine

Poštovani,

Povodom javne rasprave o Nacrtu zakona o unutrašnjim poslovima koje je pripremio Ministarstvo unutrašnjih poslova, a koja se održava u periodu od 30. avgusta do 18. septembra 2021. godine, Fondacija za otvoreno društvo koristi priliku da se zahvali na mogućnosti da prisustvuje i učestvuje na skupu održanom u Beogradu 17.9.2021. godine.

Tokom navedenog skupa imali smo prilike da se, tokom kratkih izlaganja učesnika, informišemo i o legitimnim primedbama drugih predstavnika zainteresovane javnosti, nezavisnih organa i udruženja građana.

Pre svega, Ističemo da je vreme trajanja javne rasprave od 20 dana izuzetno kratak za adekvatnu pripremu svih zainteresovanih strana kako bi na konstruktivan način doprineli unapređenju zakona i omogućili radnoj grupi da sagleda legitimne interese društva, strukovnih udruženja, kao i predstavnika akademske zajednice, a pre nego što Ministarstvo pripremi konačnu verziju nacrtu i dostavi je užem krugu državnih organa prema čl. 46. Poslovnika Vlade. Rok od 20 dana za javnu raspravu jeste propisan čl. 41. navedenog poslovnika međutim, kao minimalni rok.

Ujedno, pojedine odredbe Nacrta zakona, a posebno one koje se tiču uvođenja masovne obrade posebnih vrsta podataka o ličnosti, kao što su biometrijski podaci fizičkih karakteristika lica, odnosno glasa, podrazumevaju istovremenu izmenu, odnosno dopunu relevantnih zakona kojima se uređuje svi aspekti obrade, kao i pripremu podzakonskih akata, te, bez odredaba drugih propisa nije moguće sagledati opravdanost predloženih rešenja, kao i njihov domašaj.

Takođe, prema Obrazloženju Nacrta zakona, ističe se da se usavršavanju i poboljšanju postojećih rešenja u smislu njihove efikasne primene pristupilo na „osnovu sveobuhvatne analize i rezultata primene važećeg zakona“. Ministarstvo je bilo u zakonskoj obavezi da pripremi posebnu analizu – procenu uticaja na zaštitu podataka o ličnosti, čija je i sadržina propisana Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti, a u vezi sa predloženom obradom biometrijskih podataka o ličnosti.

Na javnoj raspravi održanoj u Beogradu 17.9.2021. godine, predstavnici Ministarstva, i ujedno i Radne grupe, na zahtev predstavnika strukovnog udruženja, istakli su da nije reč o analizi sadržanoj u nekom dokumentu već da je reč o brojnim dokumentima, te da analize nisu dostupne, niti oblikovane u neku sistematičnu celinu, tako da nije pripremljena ni navedena analiza procene uticaja na zaštitu podataka o ličnosti.

Ukratko, prema članu 54. st. 12. Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, proizlazi da prilikom priprema zakona kojima se propisuje vrsta radnji obrade podataka koja je neophodna u cilju obavljanja poslova

u javnom interesu ili izvršenja zakonom propisanih ovlašćenja rukovaoca a za koju je verovatno da će prouzrokovati visok rizik po prava i slobode fizičkih lica, rukovalac – u ovom slučaju Ministarstvo unutrašnjih poslova – pripremi procenu uticaja na zaštitu podataka o ličnosti.

Na osnovu iznetog, Fondacija apeluje na Ministarstvo da produži rok javne rasprave i na taj način omogući javnu raspravu primerenu važnoj oblasti za čitavo društvo, kakvi su unutrašnji poslovi.

Ovom prilikom Fondacija ima nameru da ukaže samo na pojedine predložene odredbe Nacrta zakona čije bi usvajanje imalo dalekosežne negativne posledice po zajemčenim pravima pojedinca i vrednostima društva – uvođenje masovne obrade biometrijskih podataka o ličnosti.

Masovna obrada biometrijskih podataka o ličnosti koji služe za jedinstvenu identifikaciju pojedinca, kao što su fizičke karakteristike lica, hod lica, ili čak glas, a posebno kada je reč o upotrebi automatizovanog načina obrade, spada u visoko rizičnu obradu podataka o ličnosti. Poslednjih godina, uzimajući u obzir dostupnost programa za ovu vrstu obrade, visinu troškova nabavke, kao i pojednostavljenu upotrebu ove tehnologije, ova obrada predmet je sveobuhvatnog razmatranja, i kritike, kako u naučnim krugovima, tako i u političkom, i to kako sa stanovišta etike i ljudskih prava, tako i sa stanovišta potrebe zaštite javne ili nacionalne bezbednosti.

Na ovo, između ostalog, ukazuju i nedavno usvojeni izveštaji i druga dokumenta međunarodnih organizacija i drugih institucija. Primera radi, Visoki komesar za ljudska prava Ujedinjenih nacija u izveštaju „Pravo na privatnost u digitalnom vremenu“ objavljenom septembra 2021. godine ističe rizike uvođenja obrade biometrijskih podataka i predlaže Državama listu aktivnosti u pogledu uređenja, mitigacije rizika, ograničene primene veštačke inteligencije. Visoki komesar posebno ističe neophodnost učešća svih zainteresovanih strana u razmatranju uvođenja, i primene ovih tehnologija.

Svakako, odnos jednog društva prema vrednostima, ljudskim pravima, vladavini prava, bezbednosti, odraz je društvenog uređenja, njegove zrelosti, pa i istorijskog nasleđa. Otuda i nije neobično da pojedina društva, odnosno donosioci odluka, apsolutnu prevagu daju osećaju bezbednosti na uštrb prava pojedinca i društva.

Javna bezbednost predstavlja legitimni interes ne samo društva u celini, nego i pojedinaca. Međutim, nije dovoljan razlog ograničenja prava pojedinaca.

Srbija, između ostalog i kao članica Saveta Evrope, pripada onom krugu društava koja dostojanstvo ličnosti smatraju osnovnom vrednosti, a ograničenje ljudskih prava dopušta pod uslovom da je ograničenje propisano zakonom u cilju zaštite opravdanog interesa u meri koja je neophodna u jednom demokratskom društvu. Upravo ovaj treći uslov – neophodnost u demokratskom društvu – čini da predmetni nacrt zakona o unutrašnjih poslovima u vezi sa masovnim nadzorom biometrijskih podataka ne ispunjava nužne preduslove ograničenja prava.

Tokom javne rasprave istaknuto je da na drugom tasu vage u odnosu na zloupotrebu podataka stoji javna bezbednost, te je izbor uvek na ovom potonjem, a da su pojedinačni slučajevi zloupotrebe, iako značajni u smislu posledica i mogući, ipak retki. Međutim, u slučaju nadzora pitanje zloupotrebe, nije suštinsko pitanje, već je to opravdanost takve obrade podataka, bez obzira na odredbe Nacrta zakona

kojim se delom ograničava, iako u široko postavljenoj formi, krug lica u odnosu na koje će mere primenjivati.

Svaka obrada podataka o ličnosti, bez izuzetka, zadire u privatnost lica. Mnoge obrade podataka za rezultat imaju efekte, pored prava na privatnost, i na druga prava i slobode – slobode govora, kretanja, udruživanja ili veroispovesti, prava na rad i u vezi sa radom. Takođe, obrada može prouzrokovati i diskriminaciju lica.

Dakle, pitanje koje treba da se postavi jeste u kojoj meri će ovakva masovna obrada posebne vrste podataka o ličnosti uticati na pojedinca i ostvarivanje prava.

Tehnologije su karakteristične u tome da mogu da zavaraju korisnike u pogledu mogućnosti i rezultata njihove upotrebe. Javna bezbednost i borba protiv kriminala ne zasniva se na tehnologiji kao takvoj, posebno kada brojne analize ukazuju na to da za značajne oblike kriminala ne može da se zaključi da masovni nadzor redukuje organizovani kriminal ili terorizam. Otuda, pre razmatranja pitanja kako će neka mera uticati na prava pojedinca, treba utvrditi da li je ona uopšte adekvatna za cilj koji se teži postići.

Nenadoknativa šteta bi nastala ukoliko bi se naknadno zaključilo da ovakvo intruzivno zadiranje u prava lica pogađa poštene građane i nevešte kriminalce, kao i da u fundamentu predstavlja neopravdano ograničenje ljudskih prava kako je svojevremeno utvrđeno povodom jedne slične mere masovne obrade podataka uz pomoć tehnologije, kada je Evropski sud pravde poništio Direktivu koja je propisivala obavezu zadržavanja podataka o elektronskim komunikacijama.

U nedostatku sveobuhvatnog pristupa ovako značajnoj temi, nedostatku sistematične analize efekata tehnologije u odnosu na cilj, zatim procene uticaja na zaštitu podataka o ličnosti, izostanku uključivanja organizacija koje duži period ukazuju na opasnost ovakvog nadzora, Fondacija predlaže da se javna rasprava o Nacrtu zakona o unutrašnjim poslovima produži, kao i da se, odredbe čl. 44, 57. st. 1. t. 4), 68.-69, 71. Nacrta zakona koje se tiču obrade biometrijskih podataka i tehnologije prepoznavanja lica izuzmu iz Nacrta zakona.

Fondacija za otvoreno društvo pridružuje se mišljenjima drugih udruženja građana koji, između ostalog, ukazuju na potrebu produžetka javne rasprave, rizika uvođenja masovne obrade posebnih vrsta podataka, kao i odredaba kojima se ograničava sloboda govora i rad novinara.

Na kraju, Fondacija izražava spremnost da na konstruktivan način doprinese unapređenju Nacrta zakona u skladu sa ustavom zajemčenim vrednostima.

Miodrag Milosavljević
v.d. izvršnog direktora Fondacije

