

## **Informacioni sistem COVID-19 u pravnom sistemu Srbije**

**Jelena Adamović, advokat, SHARE Fondacija**  
**dr Đorđe Krivokapić, FON Beograd / SHARE Fondacija**

Informacioni sistem COVID-19 (**IS COVID-19**) je tehničko rešenje koje objedinjuje podatke koji se koriste u cilju praćenja i kontrole pandemije izazvane korona virusom. Ovaj informacioni sistem je uspostavljen Zaključkom Vlade Republike Srbije početkom aprila 2020. godine zbog vanrednih okolnosti u kojima se ispostavilo da postojeći sistemi i evidencije ne mogu da adekvatno odgovore na nove potrebe.

U sistemu se nalaze podaci svih lica koja su u okviru propisanih epidemioloških procedura bila testirana na bolest COVID-19. Sistem omogućava da se nakon unosa takvih lica u svakom trenutku može pratiti njihov dalji status (npr. pozitivni, negativni, hospitalizovani, u samoizolaciji, na respiratoru, izlečeni, preminuli) i čitav niz zdravstvenih i drugih ličnih podataka. Takođe, u IS COVID-19 unose se podaci o bliskim kontaktima testiranih lica, kako bi mogao da se prati i njihov epidemiološki status. Podatke u sistem unose institucije koje u skladu sa svojim nadležnostima uzimaju briseve i vrše testiranje (domovi zdravlja, bolnice, instituti za javno zdravlje, laboratorije). S druge strane, podatke iz sistema koriste zdravstveni i drugi državni organi za vršenje poslova iz svojih nadležnosti, kao što su Ministarstvo zdravlja, Institut za transfuziju krvi Srbije, Ministarstvo unutrašnjih poslova (**MUP**) ili Vojska Srbije.

Iako nije sporno da je uspostavljanje i vođenje novog sistema poput IS COVID-19 potrebno u cilju efikasne kontrole pandemije bolesti COVID-19, ostaju otvorena pitanje o tome da li je on uveden i da li funkcioniše u skladu sa merodavnim propisima. U tom smislu, kao posebno važna se ističu zakonska pravila o zaštiti podataka o ličnosti - posebno uzimajući u obzir da se u sistemu nalazi veliki obim osetljivih zdravstvenih podataka velikog broja lica.

### **1. Propisi koji regulišu IS COVID-19**

Za uspostavljanje, vođenje i obradu podataka o ličnosti u okviru IS COVID-19 relevantno je više propisa, koji se moraju sistemski tumačiti. U nastavku je dat pregled glavnih merodavnih propisa,

kao i akata koji se odnose na IS COVID-19 a koji su dostupni javnosti. Na osnovu uvida u ova akta, zaključujemo da **postoje i druga interna dokumenta, uputstva ili nalozi koji regulišu rad ovog sistema koji nisu javno dostupni**, te nisu mogli biti uzeti u obzir prilikom pisanja ove analize.

Propisi koji regulišu obradu podataka o ličnosti:

- Zakon o zaštiti podataka o ličnosti (**ZZPL**)<sup>1</sup>

Propisi koji regulišu opšta pitanja iz okvira zdravstvene zaštite:

- Zakon o zdravstvenoj zaštiti<sup>2</sup>
- Zakon o zdravstvenoj dokumentaciji i evidencijama u oblasti zdravstva<sup>3</sup>
- Pravilnik o obrascima i sadržaju obrazaca za vođenje zdravstvene dokumentacije, evidencija, izveštaja, registara i elektronskog medicinskog dosijea<sup>4</sup>
- Zakon o pravima pacijenata<sup>5</sup>

Propisi koji regulišu posebna pitanja iz okvira epidemiološkog nadzora:

- Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti<sup>6</sup>
- Pravilnik o prijavljivanju zaraznih bolesti i posebnih zdravstvenih pitanja<sup>7</sup>

Propisi doneti tokom pandemije izazvane korona virusom:

- Odluka o proglašenju bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2 zaraznom bolešću<sup>8</sup>
- Algoritam pod nazivom "Postupanje sa licem kod koga je postavljena sumnja na infekciju virusom SARS-CoV-2 u fazi lokalne transmisije u Republici Srbiji"<sup>9</sup>
- Zaključak o uspostavljanju jedinstvenog i centralizovanog softverskog rešenja –

---

<sup>1</sup> Zakon o zaštiti podataka o ličnosti ("Službeni glasnik RS", br. 87/2018), dostupno [ovde](#).

<sup>2</sup> Zakon o zdravstvenoj zaštiti ("Službeni glasnik RS", br. 25/2019), dostupno [ovde](#).

<sup>3</sup> Zakon o zdravstvenoj dokumentaciji i evidencijama u oblasti zdravstva (Službeni glasnik RS, br. 123/2014, 106/2015, 105/2017, 25/2019), dostupno [ovde](#).

<sup>4</sup> Pravilnik o obrascima i sadržaju obrazaca za vođenje zdravstvene dokumentacije, evidencija, izveštaja, registara i elektronskog medicinskog dosijea ("Službeni glasnik RS", br. 109/2016, 20/2019), dostupno [ovde](#).

<sup>5</sup> Zakon o pravima pacijenata ("Službeni glasnik RS", br. 45/2013, 25/2019), dostupno [ovde](#).

<sup>6</sup> Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti ("Službeni glasnik RS", br. 105/2016), dostupno [ovde](#).

<sup>7</sup> Pravilnik o prijavljivanju zaraznih bolesti i posebnih zdravstvenih pitanja ("Službeni glasnik RS", br. 44/2017 i 58/2018), dostupno [ovde](#).

<sup>8</sup> Prečišćen tekst ove Odluke je dostupan [ovde](#); Ministarstvo zdravlja je takođe na osnovu ovog člana zakona donelo Naredbu o proglašenju epidemije zarazne bolesti COVID-19, koja je dostupna [ovde](#).

<sup>9</sup> Postupanje sa licem kod koga je postavljena sumnja na infekciju virusom SARS-COV-2 u fazi lokalne transmisije u Republici Srbiji, dostupno [ovde](#).

## Informacioni sistem COVID-19 (**Zaključak**)<sup>10</sup>

Interna akta koja regulišu rad IS COVID-19 koja su javno dostupna:

- [Korisničko uputstvo](#) za primenu veb aplikacije „EVIDENCIJA COVID-19“, Verzija v3.0, od 2. aprila 2020. godine (**Korisničko uputstvo**)
- [Stručno-metodološko uputstvo](#) za kontrolu unošenja i sprečavanje širenja novog korona virusa SARS-CoV-2 u Republici Srbiji, Institut za javno zdravlje „Dr Milan Jovanović Batut“, 3. april 2020. godine (**Stručno-metodološko uputstvo**)
- [Interno uputstvo](#) pod nazivom “Unos i ažuriranje podataka i informacionom sistemu IS COVID-19” koje je Institut za javno zdravlje „Dr Milan Jovanović Batut” uputio 11. aprila 2020. godine (**Interno uputstvo**)

## 2. Tok podataka kroz IS COVID-19

### 2.1. Koji se podaci unose u sistem i o kojim licima

Prema Zaključku kojim je uspostavljen IS COVID-19, u ovom sistemu se obrađuju podaci o sledećim osobama: (1) licima koja su izlečena; (2) licima koja su preminula od posledica oboljenja izazvanih bolešću COVID-19, (3) licima koja su testirana (pozitivna, odnosno negativna na bolest COVID-19), i (4) licima kojima je izrečena mera samoizolacije ili smeštaj u objektima za zdravstveno siguran smeštaj stanovništva, sa podacima o lokaciji gde se lica nalaze.

Međutim, iz informacija koje su date u Korisničkom uputstvu i Stručno-metodološko uputstvu može se zaključiti da IS COVID-19 sadrži **i podatke o kontaktima svih lica koja su testirana** (dakle i lica za koje rezultati testa budu negativni). Naime, lice se unosi u sistem praktično kad mu se uzima bris za testiranje<sup>11</sup> od strane nadležne ustanove tj. korisnika IS COVID-19.<sup>12</sup> Kada se novo lice unosi u sistem i određuje se laboratorija koja će testirati njegov uzorak, sistem generiše petocifrenu šifru koja je dodeljena tom licu. Prilikom pregleda na kome se uzima materijal za testiranje, nadležna ustanova uzima i spisak svih bliskih kontakata ovog lica, i takođe ih unosi u

---

<sup>10</sup> Zaključak Vlade o uspostavljanju jedinstvenog i centralizovanog softverskog rešenja – Informacioni sistem COVID-19 (IS COVID-19) (“Službeni glasnik RS”, br. 50/2020, 57/2020), dostupno [ovde](#).

<sup>11</sup> Korisničko uputstvo, str 3-4: “Aplikacija omogućava unos **novih lica koja su testirana na prisustvo korona virusa**, upravljanje podacima lica, popunjavanje elektronskog upitnika definisanog od strane Instituta Batut, upravljanje podacima o rezultatu testiranja, vrsti hospitalizacije i drugim podacima relevantnim za ukupan zdravstveni sistem Republike Srbije i upravljanje aktuelnom epidemiološkom situacijom”.

<sup>12</sup> Korisničko uputstvo IS COVID-19 naziva “aplikacijom”, a ustanove/organe koji su obavezni da unose podatke u IS COVID-19 naziva “korisnicima aplikacije”.

sistem.<sup>13</sup> Međutim, pošto predmetni kontakti nisu testirani, oni ne dobijaju navedenu jedinstvenu šifru. Takođe, iz raspoloživih dokumenta nije jasno koji tačno podaci o ličnosti kontakata se prikupljaju i unose u IS COVID-19.<sup>14</sup> Iz navedenih razloga unošenje podataka o kontaktima u IS COVID-19 ostaje sporno.<sup>15</sup>

Na osnovu informacija datih u Korisničkom iskustvu, znamo da korisnici IS COVID-19 imaju na raspolaganju sledeće opcije u cilju unosa novih i izmene postojećih podataka, **u skladu sa svojim privilegijama i nadležnostima:**

- *Opšti podaci o licu*

Ove podatke ne unosi korisnik, već se oni **automatski preuzimaju sa "servisa" MUP-a** sa kojima je IS COVID-19 povezan. Nejasno je iz raspoloživih dokumenata na koji način je IS COVID-19 povezan sa MUP-ovim servisima, koji su servisi u pitanju i da li je ova povezanost jednosmerna ili dvosmerna. Na osnovu Korisničkog uputstva zaključujemo da je ključan podatak za povezivanje sa MUP-ovim servisima JMBG lica koje se unosi u sistem, što onemogućava da isto lice bude uneto dva puta.

Podatke koje IS COVID-19 generiše iz servisa MUP-a korisnik ne može da menja, ali može da menja podatke koji se unose direktno u sistem. Korisnik može da, u skladu sa svojim privilegijama, pretražuje lica po osnovu imena i prezimena ili JMBG-a.

- *Upitnik o licu*

Ovaj upitnik koji se nalazi u IS COVID-19 je deo propisanog Obrasca za ispitivanje slučaja infekcije izazvane novim korona virusom SARS-CoV-2.<sup>16</sup> Korisnik sam popunjava podatke iz ove kategorije, naročito podatke koji ukazuju na to da li je lice imalo kontakt sa drugim osobama, kao i na kretanje lica. Ova kategorija podataka je u direktnoj vezi sa kategorijom „Podaci o licima sa kojima je lice pozitivno na COVID-19 imalo kontakt“.

---

<sup>13</sup> Stručno-metodološko uputstvo, str. 11-12.

<sup>14</sup> Definicija kontakata je data u Stručno-metodološkom uputstvu, na str. 7.

<sup>15</sup> Algoritam "Postupanje sa licem kod koga je postavljena sumnja na infekciju virusom SARS-CoV-2 u fazi lokalne transmisije u Republici Srbiji" kao svoj prilog ima tabelu u kojoj se prema ovom algoritmu prikupljaju podaci o bliskim kontaktima, u proceduri koju reguliše ovaj algoritam, i prema kojoj su u pitanju sledeći podaci o ličnosti bliskih kontakata: prezime i ime, telefon, ulica, kućni broj, opština okrug, jmbg, kontakt /granica, datum početka nadzora, datum završetka nadzora, test - da/ne, oboleo da/ne i napomena. Međutim, ovaj algoritam uopšte ne pominje IS COVID-19 (poslednja javno dostupna verzija algoritma od 18. marta 2020. godine doneta je pre nego što je uspostavljen IS COVID-19).

<sup>16</sup> Stručno metodološko uputstvo, Prilog 3.

- *Podaci o zdravstvenom stanju lica*

Ove podatke popunjava sam korisnik IS COVID-19.

- *Podaci o uzimanju uzorka*

U okviru elektronskog obrasca za slanjem uzorka u laboratoriju, korisnik bira laboratoriju koja će vršiti testiranje i datum uzimanja uzorka. U ovom koraku sistem **kreira jedinstvenu šifru uzorka** i korisnik je u obavezi da na epruveti koja sadrži uzorak čitko napiše tu šifru.

- *Podaci o pregledu lica*

Korisnici ove kategorije podataka su **isključivo zdravstvene ustanove sekundarnog i tercijarnog nivoa zdravstvene zaštite**. U prvo polje unosi se podatak o tome da li je lice hospitalizovano i ako jeste u kojoj je ustanovi, ili je lice upućeno u kućnu izolaciju, ili stavljeno na respirator. Takođe je neophodno uneti podatak o licu koje je ozdravilo, odnosno preminulo.

Ako je lice upućeno na kućnu izolaciju, taj podatak se mora uneti u sistem najkasnije dva sata nakon izvršenog pregleda ili dobijanja potvrde da je lice pozitivno. Prema informacijama iz Korisničkog uputstva ovaj podatak je od posebnog značaja za pripadnike MUP-a kako bi se vršila provera poštovanja izrečene mere. Međutim, iz raspoloživih dokumenata nije jasno na koji način MUP ima pristup tom podatku - da li ima direktan uvid u IS COVID-19, ili mu se podaci dostavljaju. Prema Zaključku Vlade, MUP-u podatke treba da dostavlja Institut za javno zdravlje „Dr Milan Jovanović Batut“ (**Institut Batut**).

- *Rezultat analize*

Podatke o rezultatu testiranja **unose laboratorije**, dok **korisnici** - zdravstvene ustanove primarnog, sekundarnog i tercijarnog nivoa, u okviru ove kategorije **vrše uvid** u podatke u cilju informisanja o rezultatu testiranja konkretnog lica.

- *Zdravstveno stanje lica*

Ovde korisnik može da ažurira podatke izborom odgovarajuće opcije u meniju koji je zadat u sistemu.

- *Podaci o licima sa kojima je lice pozitivno na COVID-19 imalo kontakt*

Prema informacijama iz Korisničkog uputstva, ako je lice imalo kontakt sa drugim licima, korisnik je u obavezi da popuni sva polja u vezi sa licima koja su bila u kontaktu sa zaraženim/potencijalno zaraženim licem. U zavisnosti od broja lica, korisnik svaki put vrši popunjavanje forme za unos podataka – za pojedinačno lice.

U Korisničkom uputstvu je takođe navedeno da je ova kategorija od posebnog značaja za pripadnike MUP-a, a u cilju preventivnog reagovanja na širenje zaraze.<sup>17</sup> Međutim, opet nije jasno na koji način MUP saznaje ove podatke. U konkretnom slučaju sporno je i kakve nadležnosti MUP može da ima u odnosu na lica označena kao "kontakti", pre nego što im se zvanično izrekne određena mera epidemiološkog nadzora, odnosno **šta znači "preventivno reagovanje"**.

- *Finalna klasifikacija slučaja*

Epidemiolozi imaju obavezu da pravovremeno ažuriraju ovaj podatak u cilju adekvatnog izveštavanja.

- *Lice obavešteno o rezultatu testiranja (KU)*

Ovu kategoriju popunjava sam korisnik.

## 2.2. Ko unosi podatke

Ustanova koja je nadležna za testiranje konkretnog lica ima obavezu da to novo lice unese u IS COVID-19. Te ustanove - korisnici IS COVID-19<sup>18</sup> - su domovi zdravlja i bolnice, uključujući i Bolnice za izolaciju lakše obolelih od COVID-19<sup>19</sup> (primarna, sekundarna i tercijarna zdravstvena zaštita) ili instituti za javno zdravlje.<sup>20</sup> Laboratorije koje vrše testiranje unose u sistem rezultate testiranja. Epidemiolozi unose konačne klasifikacije/reklasifikacije slučaja. Osnovni podaci o licu se, na osnovu njegovog JMBG, automatski u IS COVID-19 generišu iz MUP-ovih servisa.

---

<sup>17</sup> Korisničko uputstvo, str. 8.

<sup>18</sup> Korisničko uputstvo IS COVID-19 naziva "aplikacijom", a ustanove/organe koji su obavezni da unose podatke u IS COVID-19 naziva "korisnicima aplikacije".

<sup>19</sup> Stručno-metodološkog uputstvo, str. 15.

<sup>20</sup> Informacije o tome koja ustanova je nadležna za testiranje lica po raznim kategorijama mogu se naći u Prilogu 5 Stručno-metodološkog uputstva.

### 2.3. Kome se šalju podaci i ko im pristupa

Prema Korisničkom uputstvu korisnici IS COVID-19 su takođe i sanitarni inspektori i Ministarstvo zdravlja.<sup>21</sup> Međutim, prema Zaključku Vlade, oni ne bi trebali da budu korisnici sistema, već da im podatke dostavlja Institut Batut. Naime, Institut Batut bi prema Zaključku podatke trebao da dostavlja:

- Ministarstvu zdravlja - radi pripreme izveštaja i objavljivanja pseudonimizovanih podataka za javnost;
- Kancelariji za informacione tehnologije i elektronsku upravu - anonimizovane podatke o podatke o datumu, jedinici lokalne samouprave, polu, uzrastu, tipu lečenja (bolničko lečenje ili lečenje u kućnim uslovima - samoizolacija) i druge statističke podatke po demografskim parametrima, pri čemu Zaključak ne reguliše koja je svrha za koju ih ova kancelarija koristi;
- MUP-u, Vojsci Srbije, drugi organima - u cilju nadzora nad sprovođenjem mere samoizolacije, radi sprovođenja pojačanog zdravstvenog nadzora, radi postupanja u skladu sa njihovim nadležnostima;
- Institutu za transfuziju krvi Srbije - radi vođenja evidencije i kontaktiranja potencijalnih davaoca krvnih produkata za potrebe izrade lekova iz humane plazme.

Drugim rečima, gore navedeni akteri ne bi trebali da imaju direktan pristup u IS COVID-19, već da im odgovarajući podaci budu dostavljeni, u zavisnosti od konkretne svrhe za koju svaki organ treba da koristi te podatke.

Prema Korisničkom uputstvu, svim korisnicima su IS COVID-19 na raspolaganju one funkcionalnosti sistema u skladu sa njihovim pravima i privilegijama - iz čega zaključujemo da postoje neka ograničenja, i to ne samo u delu šta koji korisnik može da unese i sistem, već i šta svaki korisnik direktno u sistemu može da vidi. Međutim, sam sistem prava i privilegija iz kog bi se mogli izvući neki zaključci nije javno dostupan.

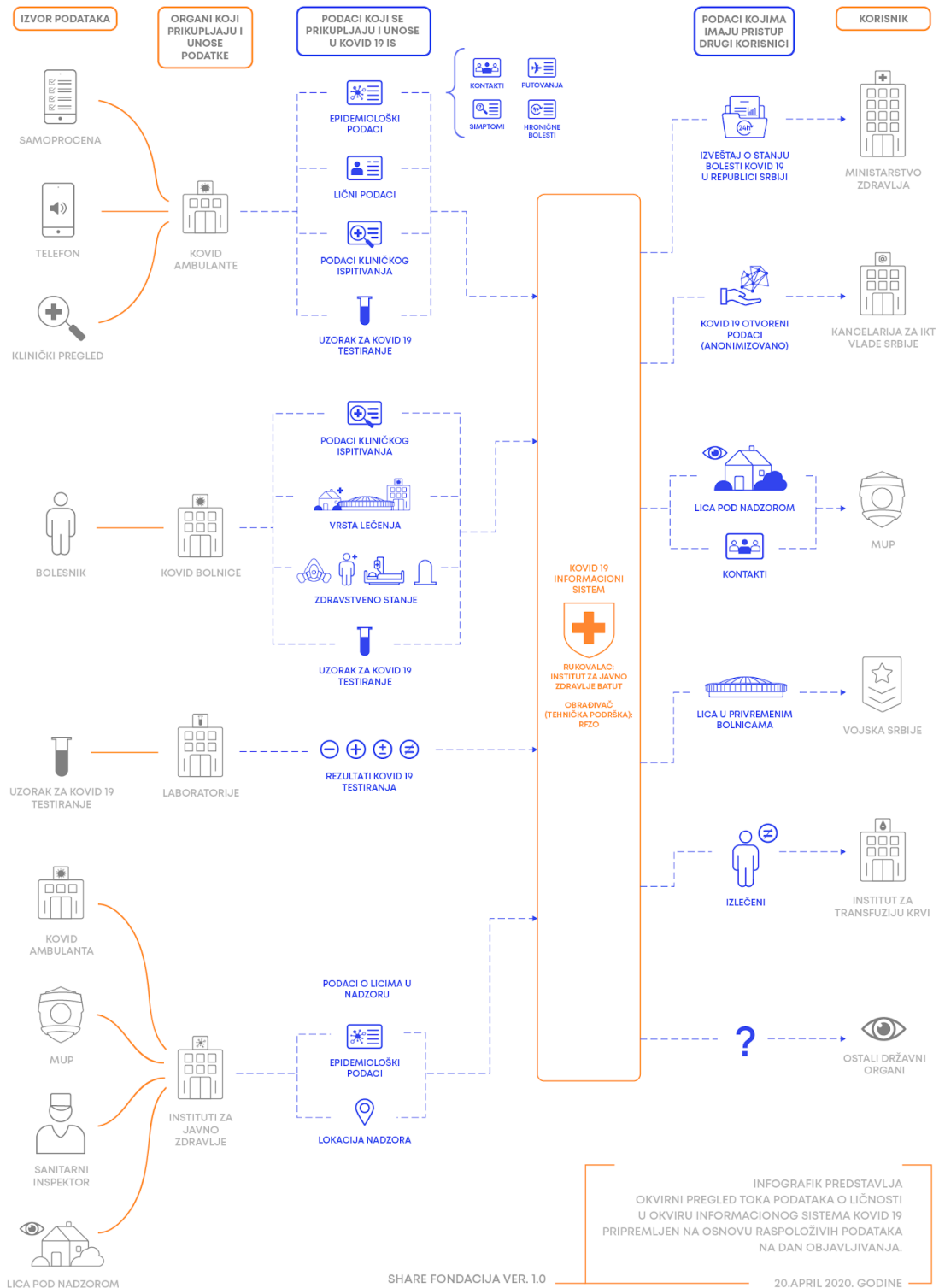
Okviran prikaz toka podataka u okviru IS COVID-19 dat je na donjem infografiku.

---

<sup>21</sup> Korisničko uputstvo, str. 3.



# TOK PODATAKA KROZ INFORMACIONI SISTEM KOVID 19



INFOGRAFIK PREDSTAVLJA OKVIRNI PREGLED TOKA PODATAKA O LIČNOSTI U OKVIRU INFORMACIONOG SISTEMA KOVID 19 PRIPREMLJEN NA OSNOVU RASPOLOŽIVIH PODATAKA NA DAN OBJAVLJIVANJA.



### 3. Potencijalni pravni problemi

Zakon o zaštiti podataka o ličnosti (ZZPL) jeste osnovni i opšti propis čija pravila moraju da se poštuju i u slučaju uvođenja sistema kakav je IS COVID-19. U tom smislu, takođe su relevantni i sektorski tj. zdravstveni propisi, ali i propisi koji su doneti tokom vanrednog stanja odnosno nakon što je COVID-19 proglašen zaraznom bolešću, u skladu sa Zakonom o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti. Posebni propisi zapravo regulišu svrhe u koje se mogu obrađivati podaci o ličnosti i/ili mogu sadržati pravni osnov za takvu obradu.

Nijedan od posebnih propisa koji su postojali pre vanrednog stanja nije predviđao uspostavljanje i funkcionisanje informacionog sistema poput IS COVID-19. Pravilnik o prijavljivanju zaraznih bolesti i posebnih zdravstvenih pitanja, koji je donet na osnovu člana 24 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, predviđa u svom članu 23 formiranje elektronske baze podataka o prijavljenim slučajevima zaraznih bolesti za teritoriju Republike Srbije. Međutim, vanredne okolnosti izazvane pandemijom COVID-19 toliko su specifične i jedinstvene, te se čini da je za borbu sa pandemijom svakako bilo potrebno uspostavljanje robusnijeg sistema. U tom smislu, postojanje i relativno brzo uspostavljanje IS COVID-19 se može smatrati korakom u dobrom smeru.

Ipak, kada se vratimo na teren pravnih normi koje regulišu rad takvog sistema, čini se da IS COVID-19 ipak prate određeni propusti i neusaglašenosti sa zakonskim zahtevima.

#### 3.1. Učesnici u IS COVID-19:

##### 3.1.1. *Status rukovalaca, obrađivača i primalaca podataka*

ZZPL polazi od pretpostavke da je za svaku konkretnu obradu podataka o ličnosti moguće i potrebno najpre odrediti ko su učesnici u obradi, odnosno - ko je rukovalac podacima (ili više zajedničkih rukovalaca), ko su obrađivači,<sup>22</sup> a ko su eventualno primaoci podataka. Rukovaoci su pre svega obavezni da obezbede da se obrada vrši u skladu sa ZZPL, dakle: da se poštuju načela obrade,<sup>23</sup> da se obezbede prava lica,<sup>24</sup> da se obrada vrši u skladu sa principima privacy by design

---

<sup>22</sup> Rukovaoci određuju svrhe obrade i način na koji će da vrše obradu, dok su obrađivači ovlašćeni da podatke obrađuju samo u ime i za račun rukovalaca tj. postupaju po instrukcijama koje im rukovalac daje, i to tako što obezbeđuju "način" obrade (na primer, provajderi koji izrađuju informacioni sistem u kome se vrši obrada za rukovaoca).

<sup>23</sup> ZZPL, član 5.

<sup>24</sup> ZZPL, članovi 26-38.

/ privacy by default,<sup>25</sup> da sa obrađivačima budu potpisani odgovarajući ugovori,<sup>26</sup> da se vode evidencije radnji obrade,<sup>27</sup> itd.

S obzirom na broj korisnika IS COVID-19, teško je utvrditi ko zapravo ima svojstvo rukovaoca. Ovo pitanje nije direktno rešeno samim Zaključkom kojim je sistem uspostavljen, što se donekle može smatrati propustom. Zaključak u prvom članu navodi da se IS COVID-19 **uspostavlja** Zaključkom, ali i dodaje da sistem **uspostavlja i vodi** Institut Batut, uz tehničku podršku Kancelarije za informacione tehnologije i elektronsku upravu i Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje. Sama ova formulacija je kontradiktorna, jer ako se sistem uspostavlja Zaključkom, onda ga uspostavlja Vlada Srbije, te nije moguće da ga uspostavlja i Institut Batut (ovde pretpostavljamo da nije bila ideja da Vlada Srbije i Institut Batut budu zajednički rukovaoci). Uzimajući u obzir nejasnu terminologiju, ne možemo konačno zaključiti da li Zaključak ovim formulacijama uopšte i pretenduje da definiše ko su rukovaoci a ko eventualno obrađivači podataka u IS COVID-19, u smislu ZZPL.

Pošto Zaključak ne daje konačne odgovore, potrebno je da se osvrnemo i na osnovno pravilo da je **rukovalac onaj za čiju svrhu se podaci obrađuju**. Međutim, jasno je već iz samog tekta Zaključka da IS COVID-19 treba da posluži većem broju konkretnih svrha, u okviru jedne opšte svrhe - a to je praćenje i kontrola pandemije, pri čemu sve ove posebne svrhe nisu u nadležnosti Instituta Batut. Takođe, ukoliko je Institut Batut jedini rukovalac, ostaje otvoreno pitanje koja je uloga svih drugih korisnika sistema tj. da li su oni samo obrađivači.

U okolnostima kada Zaključak nije eksplicitno regulisao ovo pitanje, čini se primereno razmotriti i opciju da svi korisnici sistema budu posmatrani kao zajednički rukovaoci. Praktičan aspekt ove uloge se ogleda i u tome što lica čiji se podaci obrađuju svakom od zajedničkih rukovalaca mogu da se obrate sa zahtevom za ostvarivanje svojih prava. Čini se svrsishodno da se lica tim povodom obrate onim ustanovama koje su ih unele u sistem. Ipak, ovakvo tumačenje nije bez izazova, ukoliko uzmemo u obzir da o jednom licu više ustanova može da unosi podatke (na primer laboratorije ili epidemiolozi, takođe lice može menjati zdravstvene ustanove u kojima se nalazi). Stoga je možda potrebno razmotriti mogućnost da se jedna ustanova odredi kao "glavni" rukovalac između više zajedničkih rukovalaca, pri čemu se Institut Batut zbog svoje uloge određene Zaključkom ističe kao glavni kandidat.

---

<sup>25</sup> ZZPL, član 54.

<sup>26</sup> ZZPL, član 45.

<sup>27</sup> ZZPL, član 47.

### 3.1.2. *Integrisanost sa drugim sistemima*

Kao što je napred navedeno, iz Korisničkog uputstva saznajemo da je IS COVID-19 veb servisima povezan sa službenim evidencijama MUP-a, bez objašnjenja šta ta povezanost podrazumeva, ni koje su službene evidencije u pitanju. Ovo ostavlja mogućnost sumnje da, suprotno Zaključku Vlade koji sadrži osnovna pravila po kojima IS COVID-19 treba da funkcioniše, MUP ima direktan uvid u ovaj sistem, umesto da mu podatke dostavlja Institut Batut. Takva praksa bi stoga bila suštinski nezakonita, jer ne postoji pravni osnov po kom MUP može da ima direktan uvid u ovaj sistem.

Takođe je sporna završna odredba Zaključka prema kojoj su svi organi državne uprave obavezni da prilikom objavljivanja podataka u vezi sa epidemijom javnosti saopštavaju podatke **preuzete iz** IS Covid-19, pri čemu Zaključak ne reguliše na koji način "svi organi državne uprave" mogu da uopšte pristupe ovom sistemu i **preuzmu** podatke u cilju njihovog objavljivanja. Ovakve nepreciznosti značajno otežavaju tumačenje pravila koja regulišu kako ovlašćenja za pristup IS COVID-19, tako i razumevanje uloge (rukovalac-obrađivač-primalac) svih aktera koji koriste podatke iz tog sistema.

## 3.2. Osnovna načela obrade podataka o ličnosti

### 3.2.1. *Zakonitost - pravni osnov za uspostavljanje IS COVID-19*

I pre ulaženja u detalje same obrade podataka u okviru IS COVID-19 nameće se pitanje da li je ovakav sistem mogao da bude uspostavljen Zaključkom Vlade, a na osnovu člana 43, stav 3 Zakona o Vladi (kojim je propisano samo formalno pravilo da, kad ne donosi druge akte, Vlada donosi zaključke).<sup>28</sup> Član 12, stav 1, tačke 3 i 5 ZZPL regulišu pravne osnove za obradu koji su na raspolaganju organima vlasti ili organizacijama sa javnim ovlašćenjima, na osnovu njihovih nadležnosti.<sup>29</sup> Međutim, član 14, stav 1 ZZPL jasno navodi da takve obrade podataka moraju biti određene **zakonom**. U konkretnim okolnostima pandemije može se diskutovati o pravnom osnovu koji se primenjuje u situacijama kada je obrada neophodna u cilju zaštite životno važnih interesa lica na koje se podaci odnose ili drugog fizičkog lica, koji je sadržan u članu 12, stav 1

---

<sup>28</sup> Zakon o Vladi ("Službeni glasnik RS", br. 55/05, 71/05 - ispravka, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 - US, 72/12, 7/14 - US, 44/14 i 30/18 - dr. zakon), dostupno [ovde](#).

<sup>29</sup> To su situacije kada je obrada neophodna u cilju poštovanja pravnih obaveza rukovaoca, odnosno kada je obrada neophodna u cilju obavljanja poslova u javnom interesu ili izvršenja zakonom propisanih ovlašćenja rukovaoca.

tačka 4 i članu 17, stav 1, tačka 3 ZZPL. Međutim, sama činjenica da se Zaključak ne oslanja ni na jedan materijalni zakon koji reguliše obradu zdravstvenih podataka u situaciji pandemije, unosi pravnu nesigurnost i otežava tumačenje, te se može smatrati lošom praksom.

Na osnovu nadležnosti koje Vlada ima prema Zakonu o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, ostaje nejasno zbog čega nije uzeto u obzir da Vlada ovakav Zaključak donese na osnovu njegovog člana 6, stav 1 (prema kome Vlada nakon proglašenja zarazne bolesti može da odredi odgovarajuće mere, uslove, način sprovođenja, izvršioce i sredstva za sprovođenje) i da detaljnije reguliše vezu ovih mera sa zaštitom podataka o ličnosti. Iako se čini da je u pitanju čista formalnost, ipak bi oslanjanje na odgovarajuće i konkretne materijalne propise, koji (posredno) regulišu obradu određenih podataka o ličnosti, moglo da pomogne u tumačenju pravila po kojima ovakav sistem mora da funkcioniše.

### 3.2.2. *Ograničenja u odnosu na svrhu obrade*

Član 1 Zaključka određuje da se IS COVID-19 uspostavlja radi vršenja epidemiološkog nadzora povezanog sa bolešću COVID-19. Prema Zakonu o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, epidemiološki nadzor je stalno, sistematsko prikupljanje, obradu, analiziranje i tumačenje podataka o zaraznim bolestima, kao i upućivanje povratnih informacija onima koji učestvuju u prikupljanju podataka ili njihovom korišćenju, u cilju sprečavanja pojave i suzbijanja zaraznih bolesti.<sup>30</sup>

Stručno-metodološko uputstvo definiše šta je opšti, a šta su posebni ciljevi epidemiološkog nadzora u vezi sa korona virusom. Ovi ciljevi podrazumevaju obradu, analizu i razmenu raznih vrsta informacija, od kojih su mnoge zapravo zdravstveni podaci o ličnosti.<sup>31</sup>

Dakle, epidemiološki propisi definišu određene svrhe za koje se moraju obrađivati podaci o ličnosti. Iako su ove definicije donekle široke, na osnovu raspoloživih informacija se čini da su podaci koji se obrađuju u okviru IS COVID-19 zaista potrebni za njihovo ostvarivanje. Ne sme se ipak izgubiti iz vida načelo ograničenja u odnosu na svrhu obrade iz člana 5, stav 1 tačka 2 ZZPL.

---

<sup>30</sup> Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, član 2, stav 1, tačka 12.

<sup>31</sup> Tako je kao opšti cilj nadzora definisana registracija ukupnog broja slučajeva oboljenja izazvanih korona virusom, dok su specifični ciljevi koji se ostvaruju sprovođenjem nadzora: (1) pravovremeno prikupljanje **informacija o aktivnosti virusa** i razmena informacija sa partnerima u Evropi (ECDC) i svetu (SZO), (2) prikupljanje, obrada, analiza i javna dostupnost **kliničko-epidemioloških podataka** o aktivnosti virusa, kao i (3) obezbeđivanje informacija za planiranje preventivnih aktivnosti i mera suzbijanja, kako bi omogućili preciznu procenu epidemiološke situacije, obezbeđenje kriterijuma za prijavu i odjavu epidemije, praćenje toka i težine epidemije i praćenje genetskih i antigenskih osobina korona virusa.

Prema ovom načelu, podaci se prikupljati u svrhe koje su konkretno određene, izričite, opravdane i zakonite i dalje se ne mogu obrađivati na način koji nije u skladu sa tim svrhama. Stoga se opet moramo vratiti na pitanje koji sve državni organi imaju direktan pristup podacima iz IS COVID-19, jer iz ugla ovog načela podaci se od strane bilo kog ovlašćenog organa mogu koristiti samo radi vršenja epidemiološkog nadzora povezanog sa bolešću COVID-19.

### 3.2.3. *Minimizacija*

Prema informacijama iz Stručno-metodološkog uputstva, u okviru epidemiološkog nadzora bolesti COVID-19 paralelno se vode dve vrste evidencija. S jedne strane, postoje obaveze prikupljanja podataka i izveštavanja prema Zakonu o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti i njegovim podzakonskim aktima, te se neki podaci razmenjuju na propisanim obrascima putem email-a. S druge strane, od kako je uspostavljen IS COVID-19, za određene kategorije informacije se u taj sistem unose identični podaci.<sup>32</sup>

Na osnovu raspoloživih podataka teško je zaključivati o tome da li sistem (donekle) paralelnih evidencija narušava načelo minimizacije iz člana 5, stav 1, tačka 3 ZZPL. Ovo načelo podrazumeva da podaci koji se obrađuju primereni, bitni i ograničeni na ono što je **neophodno u odnosu na svrhu** obrade. Standard neophodnosti jeste visok, ali u kompleksnoj situaciji u kojoj se našao sistem javnog zdravlja zbog pandemije potrebno je voditi računa o više svrha, od koji su neke postojale i ranije, a neke su specifične baš za trenutnu situaciju. Zbog toga ne možemo isključiti mogućnost da je postojanje paralelnih i sličnih evidencija zaista u ovom trenutku neophodno.

S druge strane, ukoliko je tačan zaključak donet na osnovu informacija u Korisničkom uputstvu i Stručno-metodološkom uputstvu da IS COVID-19 sadrži podatke o kontaktima svih lica koja su testirana, dakle i lica za koje rezultati testa budu negativni, postavlja se pitanje da li je obrada ličnih podataka takvih kontakata zaista neophodna.

### 3.2.4. *Tačnost*

Vođenje paralelnih evidencija takođe može biti od značaja za poštovanje načela tačnosti iz člana 5, stav 1, tačka 4 ZPPL, prema kome podaci koji se obrađuju moraju biti tačni i, ako je to

---

<sup>32</sup> Na primer, prema Stručno-metodološkom uputstvu, str. 17, rezultate testiranja laboratorija dostavlja doktoru medicine koji je podneo zahtev za laboratorijsko ispitivanje, teritorijalno nadležnom zavodu za javno zdravlje i Institutu za javno zdravlje Srbije, odmah po dobijanju rezultata a u skladu sa Pravilnikom o prijavljivanju zaraznih bolesti i posebnih zdravstvenih pitanje i **istovremenim** unosom podataka o izvršenom laboratorijskom ispitivanju kroz IS COVID-19.

neophodno, ažurirani, dok se moraju se preduzeti i sve razumne mere da se netačni podaci bez odlaganja izbrišu ili isprave. Za očekivati je da će se u praksi dešavati da su podaci na jednom mestu tj. u jednoj od evidencija netačni, odnosno da će dolaziti do neusaglašenosti. Stoga je potrebno da postoje mehanizmi za utvrđivanje gde se dogodila greška. Zbog značaja IS COVID-19, koja proizilazi iz obaveze da se prilikom objavljivanja podataka u vezi sa epidemijom javnosti saopštavaju podaci iz ovog sistema (u skladu sa članom 6 Zaključka), **primarno je da ovaj sistem sadrži tačne i ažurne podatke.**

Ova preporuka nije na zadovoljavajući način regulisana u Stručno-metodološkom uputstvu. Naime, na više mesta ono ostavlja alternativnu mogućnost da se određeni podaci unesu u IS COVID 19 ili evidentiraju na drugi način. Tako je predviđeno da po sprovedenoj reklasifikaciji slučaja, nadležna epidemiološka služba dostavlja linijsku listu svih slučajeva Institutu za javno zdravlje Srbije **ili** unosi izmenu u IS COVID 19.<sup>33</sup> Slično, ustanove sekundarnog i tercijarnog nivoa zdravstvene zaštite podatke o obolelima unose u IS COVID 19 **ili** dostavljaju nadležnom institutu/zavodu za javno zdravlje prijavu sumnje, kao i prijavu oboljenja odnosno smrti od COVID-19.<sup>34</sup>

### 3.2.5. Ograničenje čuvanja

Rokovi čuvanja podataka iz IS COVID-19 nisu regulisani Zaključkom, niti su definisani kriterijumi za određivanje tog roka. Ovo je u suprotnosti sa načelom ograničenja čuvanja iz člana 5, stav 1, tačka 5 ZZPL. S obzirom na značaj ovih podataka, za očekivati je da će neki podaci morati da se čuvaju u dužim vremenskim periodima, ili čak trajno. U svakom slučaju treba uzeti u obzir mogućnost da se čuvaju anonimizovani podaci, u najvećem moguće stepenu.

### 3.2.6. Integritet i poverljivost

Prema načelu integriteta i poverljivosti iz člana 5, stav1, tačka 6 ZZPL, potrebno je da rukovalac odredi odgovarajuće tehničke, organizacione i kadrovske mere kako bi podatke zaštitio od neovlašćene ili nezakonite obrade, kao i od slučajnog gubitka, uništenja ili oštećenja.

Što se tiče ovlašćenja za obradu i mogućnosti pristupa podacima, na osnovu saznanja iz Korisničkog uputstva jasno je da u IS COVID-19 postoji sistem rola i privilegija za pristup podacima, koji su dodeljeni korisnicima u skladu sa njihovim nadležnostima. Ipak, ostaje napred

---

<sup>33</sup> Stručno-metodološko uputstvo, str. 14.

<sup>34</sup> Ibid, str. 15.

navedeno pitanje da li je pristup svim organima i ustanovama određen u skladu sa Zaključkom (prema kome Institut Batut dostavlja podatke državnim organima i ustanovama koje ne unose podatke u sistem, dok postoje indicije na MUP ima direktan pristup ovim podacima).

Takođe, je važno istaći da je sistem rola u prema Korisničkom uputstvu dat na nivou ustanove kao korisnika. Međutim, nisu javno dostupna pravila o tome ko u okviru svake ustanove može da ima pristup sistemu, pri čemu samo Korisničko uputstvo ne sadrži nikakve preporuke o tehničkim merama kako da se sistem obezbedi na strani samih korisnika. Na osnovu Internog uputstva Instituta Batut, preporuka je da podatke u sistem ne unose lekari **već administrativni radnici ili čak volonteri**. Iako je razumljivo da se lekari ne opterećuju sa administrativnim obavezama, zbog osetljivosti podataka koji se nalaze u okviru IS COVID-19 neophodno je da sva lica koja pristupaju tom sistemu imaju jasno uspostavljene obaveze poverljivosti. Takođe je neophodno da svaka ustanova ima jasna pravila i evidencije o tome ko sve koristi pristupne kredencijale.

Značaj ovih pravila vidljiv je, između ostalog, u činjenici da se već dogodio ozbiljan incident koji je mogao da dovede do kompromitovanja celog sistema, kada su pristupni podaci za IS COVID-19 bili javno objavljeni na sajtu jedne ustanove koja je korisnik sistema, o čemu je Share Fondacija pisala [ovde](#).

Navedeno ukazuje da je nivo uspostavljenih tehničkih, organizacionih i kadrovskih mera za zaštitu podataka u okviru IS COVID-19 u ovom trenutku **na nezadovoljavajućem nivou**, posebno uzimajući u obzir činjenicu da sistem sadrži **veliki obim posebno osetljivih podataka**.

### 3.3. Obaveza da se uradi DPIA

ZZPL reguliše situacije u kojima je obavezno da rukovalac, pre uspostavljanja određenih vrsta obrade podataka o ličnosti, izvrši **procenu uticaja predviđenih radnji obrade na zaštitu podataka o ličnosti**. Jedna od tih situacije je i obrada **posebnih vrsta podataka** o ličnost, kao što su zdravstveni podaci, u **velikom obimu**. Pošto IS COVID-19 zadovoljava oba ova kriterijuma, pre nego što je početo sa obradom podataka trebalo je da bude izrađena procena uticaja koja bi ustanovila rizike po prava i slobode lica i predvidela mere za njihovo umanjivanje ili eliminisanje. Ovakva obaveza se nije mogla izbeći zbog činjenice da je sistem uspostavljen tokom vanrednog stanja i u hitnim okolnostima koje su bile prisutne, ZZPL u tom smislu ne predviđa izuzetke od ove obaveze.

Činjenica da je uspostavljanje sistema bilo urgentno svakako treba biti uzeta u obzir. Međutim, kako IS COVID-19 nastavlja sa radom i obim podataka koje sadrži svakim danom postaje sve veći

- što znači da rastu i rizici po prava i slobode sve većeg broja lica - od izuzetnog je značaja da se predmetna procena uticaja izradi bez daljeg nepotrebnog odlaganja.

#### 3.4. Prava lica čiji se podaci obrađuju u IS COVID-19

Sva lica čiji se podaci nalaze u IS COVID-19 imaju sva prava koja im u odnosu na predmetnu obradu pripadaju prema ZZPL. Prvo od tih prava, koje predstavlja pretpostavku i osnov za ostvarivanje svih ostalih prava - jeste **pravo na obaveštenost**. Pravo lica da budu obavještena o obradi moralo je biti ispoštovano još pre nego što je započelo prikupljanje podataka i njihovo unošenje u sistem. Ovo obavještenje prema članu 23 ZZPL mora da sadrži čitav niz informacija, kao što su informacije o identitetu rukovoca podacima, svrsi obrade i pravnom osnovu za obradu, primarcima podataka, roku čuvanja podataka, o pravila lica čiji se podaci nalaze u sistemu, o postojanju eventualnog automatizovanog donošenja odluka.

Prema raspoloživim podacima ovakvo obavještenje nije dostavljeno licima koja su uneta u sistem, što je ozbiljan i neopravdan propust. S obzirom na to da epidemiološki nadzor u trenutnim okolnostima obuhvata celu populaciju Republike Srbije, ovakvo obavještenje bi moralo da bude što pre izrađeno i javno dostupno na svim relevantnim sajtovima nadležnih institucija.

Takođe, s obzirom na to da se u vezi sa IS COVID-19 dogodio ozbiljan incident (pomenut u gornjoj tački 3.2.6) koji je mogao da proizvede visok rizik po prava i sloboda lica čiji se podaci nalaze u sistemu, oni su i o tome morali dobiti obavještenje u skladu sa članom 53 ZZPL.

Takođe je važno istaći da svako lice čiji podaci se nalaze u IS COVID-19 takođe ima **pravo na pristup podacima** (na osnovu koga može da traži dostavljanje svih gore navedenih informacija koje se na njega odnose) i **pravo na njihovu kopiju** tj. pravo da mu se u papirnoj ili elektronskoj formi dostave svi njegovi podaci o ličnosti iz sistema. Takođe, ova lica u svakom trenutku mogu tražiti da se podaci o njima koji su neispravni **izbriši, isprave ili ažuriraju**. Ovo može imati ozbiljne posledice po njihov status, prava i slobode, uzimajući u obzir kojim svrhama služe navedeni podaci i koje se odluke na osnovu tih podataka donose.

Na osnovu dostupnih dokumenata o IS COVID-19 nije moguće doneti zaključak da li se putem ovog sistema sprovodi (bar delimično) **automatizovano donošenje odluka** o nekim licima, odnosno koje se vrste odluka donose na ovaj način. U tom smislu je relevantan član 38 ZZPL, koji reguliše uslove u kojima je uopšte moguće obrađivati lične podatke automatizovanim putem, i koja prava imaju lica na koje se te odluke odnose.



#### 4. **Preporuke i zaključak**

Pohvalno je što je kao odgovor na epidemiološke potrebe i zaštitu stanovništva od zaraze korona virusom IS COVID-19 uspostavljen po hitnom postupku. I pored razumevanja za okolnosti pod kojima je sistem razvijan i uspostavljan, dogodili su se određeni propusti koji za posledicu imaju da takav sistem ne funkcioniše (u svemu) u skladu sa zakonskim okvirom u oblasti zaštite podataka o ličnosti.

Radi usklađivanja sa zahtevima koji su regulisani ZZPL-om i uspostavljanjem poverenja sa građanima i pacijentima, preporučujemo sledeće:

- Istekom vanrednog stanja preporučuje se da obrada u okviru IS COVID-19 bude detaljno uređena u okviru Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti.
- Da se definišu odnosi između državnih organa koja imaju pristup i obrađuju podatke u okviru IS COVID-19 preciznim utvrđivanjem rukovaoca, zajedničkih rukovaoca i obrađivača, kao i da se njihovi odnosi urede ugovorima u skladu sa ZZPL-om.
- Da se obrada podataka u okviru IS COVID-19 uskladi sa načelima ZZPL. Posebnu pažnju treba obratiti na usklađivanje sa načelima integriteta i poverljivosti, ograničenja roka čuvanja i ograničenja svrhe.
- Da se hitno pokrene postupak izrade procene uticaja IS COVID-19 na zaštitu podataka o ličnosti.
- Da se hitno izradi obaveštenje o obradi u skladu sa članovima 23 i 24 ZZPL kako bi se pacijentima omogućilo da ostvaruju svoja prava.