

Republika Srbija
Ministarstvo unutrašnjih poslova

Bulevar Mihajla Pupina 2, Beograd

Beograd, 18.09.2021

Poštovani,

Predmet: Komentari i predlozi Nezavisnog udruženja novinara Srbije na Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima

Povodom javne rasprave o Nacrtu zakona o unutrašnjim poslovima, koji je objavilo nadležno Ministarstvo, Nezavisno udruženje novinara Srbije pozdravlja napore predlagača da se propis koji uređuje oblast unutrašnjih poslova unapredi na način koji bi omogućio kvalitetnije obavljanje policijskih i drugih poslova u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova, te otklone nedostaci koji su se javili u praksi prilikom primene važećih propisa u ovoj oblasti.

Međutim, ukazujemo da ovaj proces ne bi smeo da bude i povod za uvođenje ovlašćenja koja imaju potencijalno štetne posledice po prava i slobode građana, odnosno koja daju prekomernu moć organima unutrašnjih poslova, neprimerenu demokratskim društvima. Pored toga ukazujemo i na poguban uticaj i na ugrožavanje tajnosti novinarskih izvora što razvija efekat autocenzure i onemogućava rad novinara, pre svega onih koji istražuju i izveštavaju o korupciji i organizovanom kriminalu. Podsećamo da su neke od odredbi u suprotnosti sa ciljevima u Medijskoj strategiji koja je predviđela pojačavanje zaštite novinarskih izvora, što određenim predlozima može odvesti samo u suprotnom smeru.

Imajući u vidu navedeno, u nastavku teksta dajemo predloge za izmene pojedinih odredbi Nacrta.

Članom 25. trenutnog Nacrta definiše se uloga i pojam policije, kao pravo korišćenja tog pojma. Naime, član 25. stav 1 u prvi plan stavlja da je policija „organizovana snaga prinude“, što je u suprotnosti sa ulogom policije u jednom demokratskom društvu. Važeći Zakon o policiji bolje definiše ulogu policije te s toga predlažemo da se u Nacrtu izmeni član 25. st.1 i odnosno da glasi: „Policija, u smislu ovog zakona, predstavlja organizovan način obavljanja zakonom uređenih poslova, koju čine policijski službenici koji, u obavljanju policijskih i drugih unutrašnjih poslova, štite i unapređuju bezbednost građana i imovine, poštujući drugim zakonima i Ustavom zajamčena ljudska i manjinska prava i slobode i druge zaštićene vrednosti u demokratskom društvu, uz mogućnost upotrebe sredstava prinude u skladu sa Ustavom i zakonom.“

Takođe, predlažemo izmenu člana 25 stav 3 tako da sada glasi: „Pravo na upotrebu naziva „Policija“ ima Ministarstvo, organ državne uprave nadležan za poslove odbrane i sindikati koji deluju u Ministarstvu u skladu sa zakonom, a ostali subjekti samo uz odobrenje ministra.“ Posle stava 3 u članu 25 dodaje se stav 4 koji glasi: „Odredbe stava 3 ovog člana ne primenjuju se na korišćenje naziva „Policija“ u kontekstu ostvarivanja osnovnih ljudskih prava, a pre svega slobode izražavanja i informisanja.“

Čl. 44. Nacrta koji uređuje sisteme za obradu podataka, ne sadrži bilo kakvo ograničenje korišćenja takvog sistema, kao što je stavljanje u kontekst konkretne detekcije kažnjivog dela, već se stiče utisak da sistem radi stalno, da se koristi i obrađuje nezavisno od konkretnog kritičnog događaja koji bi, na primer, bio u vezi

sa prijavljivanjem krivičnog dela. Potrebno je povezati ga sa članom 71. koji opet u sebi ima problematično to što je navedeno da se vrši radnja prepoznavanja koju Zakonik o krivičnom postupku (ZKP) ne poznaje.

Isti član (44) u stavu 3. propisuje da se delovi sistema audio i video-nadzora koriste i za automatsku detekciju lika, što uključuje, između ostalog, i obradu biometrijskih podataka detektovanog lika i telesnih karakteristika. Smatramo da ovu odredbu treba izmeniti na način da sistemi za obradu podataka ne obuhvataju i sisteme koji omogućavaju automatsku detekciju lika.

Uvođenje ovog sistema predlaže se bez prethodno sprovedene analize potreba, te efekata na stopu kriminala. Koliko nam je poznato, za potrebe izrade Nacrta, predlagač nije izradio ni **procenu uticaja predložene radnje obrade na zaštitu podataka o ličnosti, a u skladu sa članom 54 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti (ZZPL) iako se radi o radnji obrade za koju je verovatno da će prouzrokovati visok rizik za prava i slobode fizičkih lica (a posebno jer se vrši upotrebom novih tehnologija, te da se odnosi na potencijalno veliki broj fizičkih lica)**. Ova procena, prema ZZPL, prema čl. 54. st. 8, mora da sadrži najmanje sveobuhvatan opis predviđenih radnji obrade, procenu rizika po prava i slobode lica na koje se podaci odnose, opis mera koje se nameravaju preduzeti u odnosu na postojanje rizika, uključujući mehanizme zaštite, kao i tehničke, organizacione i kadrovske mere u cilju zaštite podatka o ličnosti i obezbeđivanja dokaza o poštovanju odredbi ovog zakona, uzimajući u obzir prava i legitimne interese lica na koje se podaci odnose i drugih lica. Obrazloženje Nacrta ne poziva se na jedan ovakav dokument, niti pruža odgovore na navedena pitanja. Takođe, ova obrazloženja nismo dobili od predstavnika radne grupe za izradu Nacrta Zakona, ni u toku javnog događaja održanog u Beogradu 17.09.2021. organizovanog povodom Nacrta Zakona.

Dalje, iako se u Obrazloženju Nacrta navodi da propisivanje osnova Policiji da koristi „mnogobrojne sisteme za obradu podataka, pre svih, sisteme video-nadzora za automatsku detekciju lika i registarskih tablica“, treba da doprinese prevenciji kriminala, i većoj stopi otkrivanja krivičnih dela i hapšenju učinilaca takvih dela, predlagač ne daje podatke o tome u kojoj meri su ovi sistemi zaista i efikasni u prevenciji i procesuiranju krivičnih dela. Tim pre što uporedna iskustva govore da je njihov domašaj ograničen, te da su algoritmi za prepoznavanje lica neretko i neprecizni i da mogu dovesti do pogrešne identifikacije lica, i povrede drugih prava i sloboda (poput neosnovanih osuda, diskriminacije, itd).¹

Upravo zbog prepoznatih rizika po prava i slobode građana, globalni trend je zabrana ili ograničavanje ovakvih sistema, a međunarodne organizacije, poput Ujedinjenih nacija i Saveta Evrope, pozivaju na ograničenje i oprez prilikom korišćenja sistema za automatsko prepoznavanje lica. Tako su Ujedinjene nacije istupile sa pozivom na zabranu prodaje tehnologije za nadzor. Specijalni izvestilac za slobodu mišljenja i izražavanja, Dejvid Kej, objavio je izveštaj sredinom 2019, u kome proziva i vlade i kompanije kao odgovorne za širenje nadzora bez kontrole i pozvao države članice UN da zaštite demokratiju ograničavanjem širenja pametnog nadzora.²

¹ Videti Analizu Procene uticaja obrade na zaštitu podataka o ličnosti korišćenjem sistema video nadzora Ministarstva unutrašnjih poslova: https://www.sharefoundation.info/wp-content/uploads/Analiza_procene_uticaja_SHARE_Partneri-Srbija_BCBP.pdf

² Moratorium call on surveillance technology to end 'free-for-all' abuses: UN expert, UN, 25. jun 2019. Link: <https://news.un.org/en/story/2019/06/1041231>

Takođe, u januaru ove godine, Savet Evrope objavio je smernice o uvođenju sistema automatskog prepoznavanja lica (u daljem tekstu: Smernice),³ koje sadrže uputstva za zakonodavce, proizvođače opreme za automatsko prepoznavanje lica, kao i subjekte koji koriste ove sisteme. Smernice ukazuju da bi pravni okvir koji uređuje upotrebu sistema za automatsko prepoznavanje lica trebalo da sadrži:

- detaljno objašnjenje konkretne upotrebe i svrhe;
- procenu pouzdanosti i tačnosti algoritma koji se primenjuje;
- rokove čuvanja snimaka;
- mogućnost revizije ovih kriterijuma;
- sledljivost, tj. mogućnost da se ovaj proces isprati;
- garancije prava.

Nacrt, a ni njegovo Obrazloženje, osim propisane svrhe, ne sadrže ni jedan od navedenih elemenata, iako je Republika Srbija članica Saveta Evrope, te potpisnica Konvencije 108 i dodatnih Protokola.

Dalje, Smernice ukazuju na primenu transparentnih politika, procedura i praksi za ostvarenje zaštite prava lica na koja se podaci odnose. Iako se radi o automatskoj obradi podataka, na kojoj se mogu zasnivati i odluke koje utiču na prava lica, Nacrt ne pruža dodatne garancije za zaštitu prava lica, a koji se zahtevaju i članom 39. ZZPL.

Takođe, Smernice navode da, u slučajevima kada se sistemi za automatsko prepoznavanje lica koriste u javnom sektoru, a posebno kada se radi o obradi podataka u posebne svrhe, posebnu pažnju treba obratiti prilikom javnih nabavki opreme u pogledu standarda koje treba da ispune dobavljači, kao i procene minimuma standarda u pogledu tačnosti sistema. Kako informacija o nabavci opreme za ove potrebe (a koja je već instalirana na više stotina lokacija u Beogradu) nisu dostupne javnosti, nismo upoznati da li je predlagač ispunio standarde smernica Saveta Evrope.

Dalje, predlažemo brisanje stava 8. člana 44, koji predviđa da se sistemi za obradu podataka, uključujući i onaj za automatsko prepoznavanje lica, mogu povezati sa odgovarajućim sistemima drugih državnih organa, organa autonomnih pokrajina, jedinica lokalne samouprave, ali i bilo kog drugog pravnog lica. Ova odredba ne precizira o kojim organima te pravnim licima se konkretno radi, niti u koje svrhe bi se izvršilo povezivanje odgovarajućih sistema. Kako razmena podataka o ličnosti predstavlja radnju obrade, za slučaj da se propisuje razmena podataka sa drugim organima, potrebno je definisati i ciljeve ove radnje obrade, konkretne podatke koji se obrađuju, te svrhu obrade, a sve u skladu sa članom 13. Zakona o zaštiti podataka o ličnosti. Zadržavanjem ove odredbe, omogućilo bi se da se biometrijski podaci građana stave na raspolaganje širokom krugu korisnika, a kontrola njihovog korišćenja i zaštite postala bi gotovo nemoguća. Ovo posebno zabrinjava imajući u vidu činjenicu da je najveći broj povreda privatnosti građana, uključujući i one masovne, u našoj zemlji dolazilo upravo iz javnog sektora, te da su standardi zaštite podataka o ličnosti niski. (Podsećamo samo na neke od primera, poput dostupnosti matičnog broja svih punoletnih građana Srbije, kroz bazu Agencije za privatizaciju, dostupnosti pristupnih podataka Covid baze, objavljivanja u medijima zdravstvenih podataka pojedinaca, te nedavno otkrivenih manjkavosti zaštite podataka u bazama Privredne komore Srbije.⁴)

³ Consultative Committee of the Convention for the Protection of Individuals with Regard to Automatic Processing of Personal Data, Convention 108, *Guidelines on Facial Recognition*, dostupno na <https://rm.coe.int/guidelines-on-facial-recognition/1680a134f3>

⁴ Baza povreda privnosti: <https://monitoring.mojipodaci.rs/>

Iz istih, gore navedenih razloga, predlažemo **brisanje tačke 4, iz člana 57, stav 2**, koji predviđa kao jedno o policijskih ovlašćenja i prepoznavanje na osnovu biometrijskih karakteristika lica. Naime, prepoznavanje kao dokazna radnja nije isključivo u nadležnosti policije već je ZKP propisao da se vrši na osnovu naredbe tužilaštva ili suda. Policija je organ koja organizuje /sprovodi prepoznavanje bilo koje vrste (putem slike, biranja između nekoliko sličnih lica u posebnoj prostoriji), te isto mora biti u vezi sa određenim kritičnim događajem tj. naredbom.

Takođe, ZKP ne prepoznaje pojam prepoznavanja na osnovu biometrijskih karakteristika lica. To je problematično ako policija uvrsti tu vrstu dokaza u određeni predmet, a ZKP ga ne predviđa. Ovaj Nacrt pravi paralelno, neusklađeno zakonsko rešenje koje stvara nove kategorije dokaza te ako je svrha policijskih ovlašćenja pronalaženje učinilaca krivičnih dela, onda Zakon o unutrašnjim poslovima mora biti usklađen sa ZKP jer je taj zakon onaj koji reguliše celokupno procesuiranje učinilaca kažnjivih dela.

Ako je pojam prepoznavanja u Nacrtu upotrebljen u kolokvijalnom, a ne procesnom smislu (tj. ukoliko ne označava konkretnu dokaznu radnju), to se u tekstu zakona ili obrazloženju mora jasno razgraničiti. Takođe, nije jasno da li se pravi jasna analogija sa ZKP gde se upućuje da se prilikom radnje prepoznavanja sačinjava zapisnik ili je samo generisanje podudarnosti biometrijskog lika od strane programa koji to vrši, samo po sebi, dovoljno. U svakom slučaju, u Nacrtu ne postoji rešenje tj. jasna analogija za takvu radnju konkretno u ZKP.

ZKP predviđa u čl. 140 uzimanje biometrijskih uzoraka, ali ono u svom opisu ne predviđa biometrijske karakteristike lika već eventualno sastavljanje ličnog opisa. Stoga nije jasno kako će to onda biti uopšte uvršteno kao dokaz u sudskom postupku.

Član 58. Nacrta treba izmeniti, s obzirom da ostavljanje opcije da ovlašćeno službeno lice (OSL) može da primenjuje policijska ovlašćenja po sopstvenoj inicijativi, što stavlja bilo koje postupanje, pa i ono u vezi sa obradom biometrijskih karakteristika lika, potpuno van kontrole tužilaštva i suda jer nisu ostavljeni izuzeci niti ograničenja za isto. Dakle, prema slovu Nacrta, sve što je u vezi sa automatskom obradom biometrijskog lika postoji potpuno paralelno sa ZKP, odnosno neusklađeno, gde ovlašćeno službeno lice (OSL) ne mora da ima naredbu tužilaštva, suda ili nadređenog policijskog službenika, ne mora da se predstavi kao policijski službenik niti upozna sa razlozima lice prema kome se primenjuje policijsko ovlašćenje. Bilo bi bolje da su tolika široka ovlašćenja postavljena kao izuzeci tj. u kontekstu određenog tipa policijskih operacija (npr. u slučajevima prikrivenog islednika), koja bi u odnosu na realnost policijskog posla bila sasvim opravdana. U tom smislu, tekst stava 1. člana 58 kojim se navodi da je OSL odgovorno za sopstvenu procenu ispunjenosti zakonskih uslova za primenu policijskih ovlašćenja ("... i odgovorno je za tu procenu") nije dovoljan kao standard garancije ljudskih prava i sloboda.

Takođe, proklamovanjem načela ekonomičnosti i efikasnosti, te navođenja reči "minimalno" dovodi se u opasnost da će angažovanje, pa posledično i zapošljavanje, policijskih službenika biti uvek minimalno, pa samim tim lošije po građane, ako ih neće biti dovoljno da bi svoj posao obavljali na najkvalitetniji mogući način (pa i obradu biometrijskih podataka, bez obzira što je prvenstveno vrši program). Samu reč minimalno je bolje staviti u kontekst primena mera represije te u kontekstu angažovanja zameniti sa "adekvatno". Ovo pogotovo što je Nacrt zakona izabrao centralizovaniji sistem, gde je čak u nekim slučajevima za broj i zapošljavanje, pa čak i opremu, policijskih službenika odgovoran Ministar.

Uopšte, zabrinjavajuće su odredbe koje uvode dodatnu centralizaciju policije, gde je Ministar taj koji može da izda uputstvo i obaveznu instrukciju koje, u daljoj hijerarhiji postupanja, osim u slučaju da je to krivično delo, policijski službenik ne može da odbije. Po toj analogiji policijski službenik bi morao da podnese

krivičnu prijavu protiv Ministra, da ne bi postupao po upustu/instrukciji, jer jedino u sudskom epilogu možemo znati da li je nešto krivično delo ili ne.

Dalje, predlažemo **izmenu stava 7. člana 59**, koji zabranjuje objavljivanje podataka o identitetu ovlašćenog službenog lica koje primenjuje policijska ovlašćenja, **kao i povezanih odredbi o prekršaju iz člana 355. Član 59 stav 7 sada glasi:** „Zabranjeno je objavljivanje podataka o identitetu ovlašćenog službenog lica koje primenjuje policijska ovlašćenja, osim ako u konkretnom slučaju interes javnosti da se upozna sa identitetom ovlašćenog službenog lica preteže u odnosu na interes da se spreči objavljivanje.“ Smatramo neosnovanim pružanje dodatne zaštite privatnosti ovlašćenih službenih lica, s obzirom da se radi o licima koja vrše javna ovlašćenja, i čija je privatnost ograničena javnim interesom, tj. interesom javnosti da prati njihov rad, zbog čega bi trebalo i da joj za svoj rad i odgovaraju. Napominjemo da se u ovom slučaju ne radi o licima koja su na posebnim policijskim zadacima u toku krivičnih istraga, gde bi zaštita identiteta imala smisla.

Problematičan je i **član 88. Nacrta**, gde se navodi da je moguće čak pre postojanja osnova sumnje da je izvršeno krivično delo ili prekršaj, putem policijskog neposrednog opažanja, opserviranja, ili upotrebom sistema za obradu podataka da prikupljaju obaveštenja i podatke od koristi za utvrđivanje postojanja osnova sumnje da je izvršeno krivično delo ili prekršaj. Iako se u poslednjem stavu člana poziva na pravo privatnosti tj. na poštovanje privatnog i porodičnog života, stana i prepiske, ovo kao standard nije dovoljno da bi se zaštitila Ustavom garantovana prava građana jer to znači da će policijski službenik faktički krenuti sa prikupljanjem podataka o pojedincu bez konkretnog razloga koji ukazuje na mogućnost postojanja krivičnog dela, niti naredbe tužilaštva ili suda i da će npr. pratiti kretanje lica, bilo neposredno, bilo preko postavljenih uličnih kamera, nezvezano za aspekt postojanja krivičnog ili prekršajnog dela, jer je kontekst takvog postupanja stavljen u fazu PRE POSTOJANJA OSNOVA SUMNJE. Faktički, ovakve radnje policije su u vremenskom (trajanje) i u smislu resursa policije NEOGRANIČENE jer veštački egzistira, samo za sebe, u neimenovanoj fazi predistražnog postupka. Ako se mislilo na zahtev za prikupljanjem potrebnih obaveštenja, onda ga jasno treba odrediti kao takvog i vezati za neku vrstu saradnje sa tužilaštvom.

U kontekstu obrade biometrijskog lika, ovakvu situaciju je jako lako zamisliti jer već sada postoje vidljivi problemi:

- neusklađenosti sa ZKP-om. Zakon o unutrašnjim poslovima faktički stvara novi vid dokaznih sredstava koji se koriste u predistražnim, istražnim i daljim fazama postupka;
- ovlašćenja OSL da postupa na svoju ruku, bez ikakve naredbe niti tužilaštva, suda niti nadređenog, stavlja rukovanje, pribavljanje i procesuiranje takvih podataka u diskutabilan zakonski kontekst tj. nezakonitost i ugrožavanje Ustavom garantovanih prava;
- ovlašćenje OSL da ne mora da se predstavi niti da kaže sa kojim razlogom se određena radnja sprovodi nije u skladu sa dosadašnjim lokalnim i međunarodnim standardima zakonima jer ne sadrži ograničenja niti analogiju u okviru kog konteksta (prikriveni islednik, međunarodne policijske akcije itd.) sa kojim bi takvo postupanje bilo svrsishodno.

Smatramo i da treba da se **izmeni i član 158**, u delu koji se odnosi na nadležnost ministra da bliže uređuje „... „način korišćenja sistema audio i video-nadzora“. Korišćenje sistema audio i video nadzora, u situacijama kada se zasniva na obradi podataka o ličnosti, mora da bude u opštem režimu obrade podataka o ličnosti utvrđenim članom 42 Ustava RS, koji nalaže da se, „Prikupljanje, držanje, obrada i korišćenje podataka o ličnosti uređuju se zakonom“. Aktom ministra, koji je niže predstavljaju sastavni deo snimaka i drugih materijala sačinjenih audio ili video-nadzorom. Uz napomenu da smatramo da ova materija uopšte ne treba da se nađe u Zakonu o unutrašnjim poslovima, što smo argumentovali ranije na više mesta u tekstu, napominjemo da način korišćenja sistema audio i video-nadzora može biti uređen samo zakonom, dakle ili ovim zakonom, ili zakonom koji bi specifično uredio upotrebu opreme za audio ili video-nadzor. U bilo kom od dva moguća rešenja, to se mora učiniti na način da se konkretizuju standardi

obrade i zaštite podataka koji su već utvrđeni Ustavom RS i ZZPL. Napominjemo da odredbe koje se odnose na video nadzor i obradu podataka ovako kako su sada definisane u velikoj meri mogu uticati na zaštitu novinarskih izvora. Zaštita novinarskih izvora problematizovana je najnovijom Medijskom strategijom⁵ i istim dokumentom je predviđeno uvođenje većeg stepena zaštite. Ako imamo nadzor nad javnim površinama, nadzor nad privatnim površinama i mogućnost da policija pristupa tim sistemima za nadzor, i probleme po pitanju nadzora komunikacije (pristup zadržanim podacima), komunikacija novinara sa izvorom praktično je onemogućena bez da izvor bude kompromitovan.

Na kraju, ukazujemo predlagачu da bi **proces** u kome se predlažu odredbe sa potencijalno vrlo invanzivnim dejstvom na prava i slobode građana trebalo da bude transparentniji i da uključi sve relevantne subjekte, te da isprati standarde Zakona o planskom sistemu Republike Srbije, što se u ovom slučaju nije desilo. Umesto toga, još jednom smo dobili proces u kome se samo ispunjava forma javne rasprave, a ne vodi suštinski dijalog o kompleksnim društvenim temama, kakvo je uvođenje sistema veštačke inteligencije u rad organa unutrašnjih poslova. Stoga pozivamo MUP da razmotri povlačenje navedenih odredbi i uzme u obzir komentare stručne i zainteresovane javnosti.

⁵ [Strategija razvoja sistema javnog informisanja u RS do 2025. godine](#)