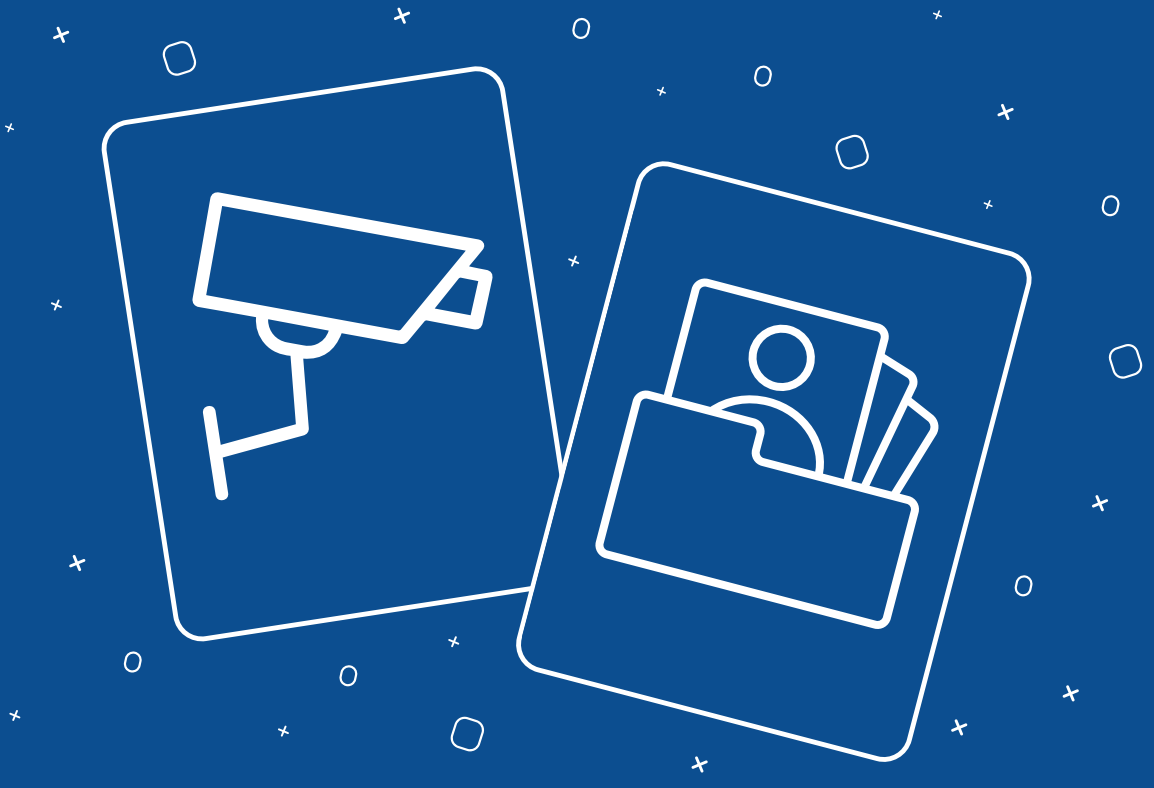
PARTNERI SRBIJA

Овај пројекат финансира Европска унија

#ЕУ ЗА ТЕБЕ

STUDIJA SLUČAJA

Uspostavljanje video nadzora od strane lokalnih samouprava i zaštita ličnih podataka



SHARE FONDACIJA

A11 INICIJATIVA ZA EKONOMSKA I SOCIJALNA PRAVA

ATINA

BOŠ BEOGRADSKA OTVORENA ŠKOLA

DA SE ZNA

Izdavač: Partneri Srbija

www.partners-serbia.org

Autor: **Kristina Kalajdžić**

Recenzent: **Ana Toskić Cvetinović**

Lektura i korektura: **Milica Tošić**

Dizajn i prelom: **Kristina Pavlak**

Za izdavača: **Blažo Nedić**

Beograd, mart 2022. godine

#ЕУ ЗА ТЕБЕ

Ova publikacija objavljena je uz finansijsku pomoć Evropske unije. Za sadržinu ove publikacije isključivo su odgovorni Partneri za demokratske promene Srbija, SHARE Fondacija, Udruženje „Da se zna!", Beogradska otvorena škola, NVO ATINA i Inicijativa A11, i ta sadržina nipošto ne izražava zvanične stavove Evropske unije.

Sadržaj

Uvod

Oblast video nadzora u Srbiji nije adekvatno regulisana, što omogućava uspostavljanje različitih praksi organa javne vlasti i izaziva zabrinutost u pogledu zaštite prava građana. Iako je upotreba sistema za video nadzor pre svega povezana sa radom policije, i poslovima u oblasti zaštite bezbednosti ljudi i imovine, i lokalne samouprave (gradovi i opštine) često su te koji uspostavljaju i koriste sisteme video nadzora. Lokalne samouprave su te koje vrše nabavku, odnosno kupovinu sistema za video nadzor, a zatim se upravljanje ovim sistemom neretko prepušta policiji. Sa stanovišta zaštite podataka o ličnosti građana, veoma je važno da znamo ko upravlja određenim sistemom video nadzora, te da li sprovodi adekvatne mere da do kršenja prava građana ne dođe, kao i da se moguće zloupotrebe spreče. Obrada ličnih podataka korišćenjem sistema za video nadzor na javnim površinama spada u tzv. masovne obrade podataka o ličnosti, za koje Zakon o zaštiti podataka o ličnosti (u daljem tekstu ZZPL, Zakon) zahteva ispunjenje dodatnih obaveza od strane rukovaoca u pogledu zaštite podataka o ličnosti. Pitanje upotrebe video nadzora nije novo, međutim postalo je dodatno aktuelno pojavom nove tehnologije koja se odnosi na softvere za prepoznavanje lica. I dok se na nacionalnom nivou raspravlja o opravdanosti uvođenja ovih tehnologija, te izradi novog Zakona o unutrašnjim poslovima koji bi dao policiji pravni osnov za upravljanje i korišćenje ovih tehnologija, čini se da se malo pažnje poklanja upotrebi već postojećih sistema video nadzora koje za različite potrebe koristi veliki broj organa javne vlasti. Zakon o zaštiti podataka o ličnosti čija je primena počela u 2019. godine, predviđa nove obaveze za organa javne vlasti u oblasti zaštite ličnih podataka. Opšti je utisak da organi javne vlasti nisu imali dovoljno vremena da se pripreme za primenu Zakona, da nisu dovoljno edukovani te da nemaju dovoljno ljudskih resursa da se temi zaštite podataka o ličnosti temeljno posvete. Kroz praksu smo uočili da posebne izazove za lokalne samouprave predstavlja usklađivanje sa ZZPL onda kada radnje obrade podataka o ličnosti uključuju korišćenje sistema za video nadzor. Ideja je da kroz ovu studiju slučaja kroz primere prikažemo šta su obaveze lokalnih samouprava prilikom uspostavljanja sistema za video nadzor, gde lokalne samouprave najčešće greše, i kako mogu da unaprede svoje postupanje u cilju bolje zaštite ličnih podataka građana.

Pravni okvir i obaveze lokalnih samouprava

Kao što je već rečeno, pravni okvir u oblasti uspostavljanja i korišćenja video nadzora u Republici Srbiji je oskudan. "Pojedine odredbe koje se dotiču video nadzora rasute su u zakonima vezanim za rad policije i drugih službi bezbednosti, a uvođenje sistema za video nadzor, pored policije, povereno je, prema Zakonu o privatnom obezbeđenju, jedino još privatnim subjektima za obezbeđenje (koji moraju imati određene licence)."[1] Ako po strani ostavimo sisteme video nadzora koje uspostavlja policija, ostaje nam siva zona u kojoj se nalaze svi drugi organi javne vlasti uključujući i lokalne samouprave. Kako ne postoji poseban zakon ili drugi pravni akt koji bi uređivao oblast video nadzora uopšte ili bar kada se radi o uspostavljanju video nadzora od strane organa javne vlasti, ne postoje jasne smernice koje su obaveze državnih organa prilikom uvođenja video nadzora. Iako je cilj ove studije da osvetli pitanje zaštite privatnosti prilikom upotrebe sistema za video nadzor, radi se zapravo o širem problemu. Sa druge strane, jedino ZZPL daje određene smernice šta su obaveze onih koji sisteme za video nadzor uspostavljaju i koriste, međutim ni ovaj zakon ne uređuje posebno obradu podataka o ličnosti koja se odnosi na upotrebu video nadzora, što otežava obveznicima ZZPL da razumeju koje obaveze treba poštovati prilikom uvođenja ovih sistema, bar sa aspekta zaštite podataka o ličnosti.

Ipak, primenjujući obaveze koje se nameću Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti, baš zbog nedostatka drugih propisa koji bi uređivali ovu oblast, rešavaju se i druga pitanja od značaja poput: ko unutar državnog organa upravlja video nadzorom, za šta se video nadzor koristi, kako se sprečavaju zloupotrebe ili neovlašćeni pristup, koje su mere zaštite, koliko je sistem bezbedan od spoljnih ili unutrašnjih kompromitacija itd. Ovo za institucije može imati i praktičnu vrednost, zato što poštovanje obaveza na koje upućuje ZZPL daje odgovore na većinu ovih pitanja.

1 Partneri Srbija, Studija slučaja: Video nadzor: sredstvo za unapređenje bezbednosti ili kršenje privatnosti građana? https://www.partners-serbia.org//public/news/Studija-slucaja-Video-nadzor-Partneri-Srbija(2).pdf

Obaveze organa javne vlasti

Zakon o zaštiti podataka o ličnosti predviđa čitav niz obaveza za rukovaoce u situacijama kada obrađuju podatke o ličnosti. Možemo ih podeliti na:

1. Opšte obaveze koje se moraju sprovoditi za sve vrste obrade podataka

2. Posebne obaveze koje će se primenjivati u zavisnosti od toga o kojoj vrsti ili načinu obrade ličnih podataka se radi, kao i od toga ko je rukovalac. [2]

Opšte obaveze koje se moraju primenjivati za svaku obradu podataka o ličnosti su:

1. Primena svih načela obrade podataka (čl 5. ZZPL)
    - Načelo zakonitosti
    - Načelo transparentnosti
    - Načelo svrsishodnosti (ograničenosti svrhe)
    - Načelo srazmernosti (minimizacije podataka)
    - Načelo tačnosti podataka
    - Načelo ograničenog čuvanja podataka
    - Načelo bezbednosti podataka
    - Načelo odgovornosti

Gore navedena načela obavezuju rukovaoce i obrađivače da:

- Svaka obrada podataka o ličnosti mora biti utemeljena na pravnim propisima RS, odnosno mora postojati pravni osnov za svaku obradu podataka o ličnosti.

2 Internet stranica Poverenika, Obaveze rukovalaca podacima: https://www.poverenik.rs/sr

- Rukovaoci moraju imati u vidu interese lica čije podatke obrađuju, kao i da lice na koje se podaci odnose u svakom trenutku ima pravo da zna kako se sa podacima postupa, koji se podaci obrađuju, u koje svrhe, ko ih obrađuje itd.

- Podaci se moraju prikupljati u konkretno određene, izričite, opravdane, i zakonite svrhe i ne mogu se obrađivati na način koji nije u skladu sa tim svrhama.

- Podaci moraju biti primereni, bitni i ograničeni na ono što je neophodno u odnosu na svrhu obrade.

- Podaci moraju biti tačni i ažurirani, te obezbediti da se netačni podaci izbrišu ili isprave.

- Podaci o ličnosti moraju se čuvati samo u obliku koji omogućava identifikaciju lica samo u roku koji je neophodan za ostvarenje svrhe obrade.

- Podaci o ličnosti moraju se obrađivati samo na način koji obezbeđuje odgovarajuću zaštitu podataka o ličnosti, uključujući i zaštitu od neovlašćene ili nezakonite obrade, slučajnog gubitka, uništenja, oštećenja primenom odgovarajućih tehničkih, organizacionih i kadrovskih mera.

2. Obaveštenje o obradi lica čiji se podaci obrađuju (čl. 23.-24.)

3. Postupanja po zahtevima lica na koje se podaci odnose (čl. 21.-22.)

4. Omogućavanje ostvarivanja prava lica čiji se podaci obrađuju (čl. 26.-40.)

U posebne obaveze spadaju:

1. Obaveza uređivanja putem ugovora odnosa rukovaoca i obrađivača (čl.45)

2. Vođenje evidencija o radnjama obrade podataka o ličnosti (čl.47)

3. Obaveza beleženja radnji obrade koju vrše organi u posebne svrhe (čl.48)

4. Obaveza obaveštavanja o povredi zaštite Poverenika i/ili lica na koga se podaci odnose (čl 52 i 53)

5. Obaveza izrade procene uticaja na zaštitu podataka o ličnosti (čl. 54 i 55)

6. Obaveza imenovanja lica za zaštitu podataka (čl. 56-58)

7. Obaveze u pogledu prenosa podataka o ličnosti u druge države i međunarodne organizacije

U studiji nećemo posebno obrađivati sve obaveze rukovalaca podataka, osvrnućemo se na one koje su važne u kontekstu uvođenja sistema za video nadzor, kroz primere postupanja nekoliko lokalnih samouprava.

Praksa lokalnih samouprava u oblasti uspostavljanja video nadzora

Partneri Srbija su, u toku juna i jula 2021. godine, uputili zahteve za pristup informacijama od javnog značaja na adrese 32 lokalne samouprava, sa ciljem da ispitamo praksu gradova i opština u ovoj oblasti. Ideja je bila da na osnovu odgovora lokalne samouprava mapiramo izazove sa kojima se lokalne samouprave susreću prilikom uspostavaljanja video nadzora, a koji se odnose na zaštitu ličnih podataka.

Zahtev koji smo uputili uzorku od 32 opštine i grada nalazi se nastavku:

1. Da li je opština u periodu od 21. avgusta 2019. godine do datuma prijema zahteva, uvodila video nadzor, ili planira uvođenje sistema za video nadzor pomoću kojih se vrši obrada podataka fizičkih lica, na otvorenim javnim površinama i javnim objektima (poput: parkova, trgova, vrtića, škola, zgrade opštine, itd)?

Napomena, pitanje se odnosi na sisteme za video nadzor koji lokalna samouprava uvodi/sprovodi kao rukovalac, ili zajednički rukovalac podacima o ličnosti u smislu Zakona o zaštiti podataka o ličnosti ("Sl. glasnik RS", br. 87/2018), koji definiše pojam rukovaoca. Ukoliko je odgovor na prethodno pitanje potvrdan, molimo Vas da nam dostavite sva akta koja tretiraju pitanja obrade podataka o ličnosti i zaštite ličnih podataka, a u vezi sa upotrebom sistema za video nadzor (poput dokumenata kojima se uređuje ko ima pristup snimcima, rokovi čuvanja snimaka, bezbednost informacionog sistema, obaveštenje o obradi za nadzirana lica itd).

2. Ukoliko je neki od tih sistema uveden posle 21. avgusta 2019. molimo da nas obavestite da li ste zbog planiranog uvođenja video nadzora bili u komunikaciji sa institucijom Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (u daljem tesktu Poverenik)?

Pitanje se odnosi na eventualne vaše upite za pojašnjenje pravnog okvira i odgovore Poverenika na takve upite, zatim na eventualne postupke inspekcijskog nadzora od

strane Poverenika, i slično. Ukoliko je takve pisane komunikacije bilo, molimo dostavite nam dokumentaciju o tome (dopise, akte, i slično).

3. Da li ste povodom uvođenja sistema za video nadzor prethodno izradili procenu uticaja predviđenih radnji obrade na zaštitu podataka o ličnosti?

Ukoliko je odgovor na prethodno pitanje da, molimo Vas da nam dostavite dokument sa procenom uticaja, kao i eventualno izjašnjenje Poverenika u vezi sa navedenim dokumentom, kao i sve druge akte opštine i Poverenika s tim u vezi.

Sva pitanja iz ovog zahteva koja se odnose na uvođenje ili planiranje uvođenja sistema za video nadzor, odnose se na sve vrste video nadzora kojima se obrađuju lični podaci fizičkih lica.

Kao što se može videte iz priloženog zahteva, pitanja su se odnosila na poštovanje obaveza iz ZZPL prilikom uspostavljanja sistema video nadzora. Datum sa početka zahteva uzet je jer je to datum kada je novi Zakon o zaštiti podataka o ličnosti počeo da se primenjuje. Međutim važno je naglasiti da zaštita ličnih podataka nije obaveza za državne organe nastala 2019, već je i prethodni Zakon o zaštiti podataka o ličnosti usvojen 2008. predviđao obaveze za sve one koji vrše obradu ličnih podataka, uključujući i situacija koje se odnose na uvođenje i korišćenje video nadzora.

26 lokalnih samouprava je odgovorilo na naš zahtev, dok 8 LS to nije učinilo. Odgovori lokalnih samouprava veoma su korisni kako bismo bolje sagledali nivo razumevanja oblasti zaštite ličnih podataka od strane lokalnih samouprva, što je preduslov za unapređenje stanja u navedenoj oblasti.

Na osnovu odgovora LS mapirali smo sledeće probleme sa kojima se lokalne samouprave suočavaju u primeni Zakona o zaštiti podataka o ličnosti.

Nedovoljan stepen razumevanja opštih pojmova i obaveza predviđenih ZZPL-om

Na osnovu odgovora LS može se izvesti zaključak da deo lokalnih samouprava ne razume u dovoljnoj meri opšte pojmove koji se odnose na ZZPL i zaštitu podataka o ličnosti, poput:

Šta se sve smatra obradom podataka o ličnosti?

U ZZPL stoji da je obrada podataka o ličnosti svaka radnja ili skup radnji koje se vrše automatizovano ili neautomatizovano sa podacima o ličnosti ili njihovim skupovima, kao što su prikupljanje, beleženje, razvrstavanje, grupisanje, odnosno strukturisanje, pohranjivanje, upodobljavanje ili menjanje, otkrivanje, uvid, upotreba, otkrivanje prenosom, odnosno dostavljanjem, umnožavanje, širenje ili na drugi način činjenje dostupnim, upoređivanje, ograničavanje, brisanje ili uništavanje itd.[3] U tom smislu i korišćenje video nadzora predstavlja radnju obrade podataka o ličnosti, bez obzira da li se uvođenje vrši ciljano da bi se vršio nadzor fizičkih lica ili se radi npr. o zaštiti imovine. Ilustrativan je odgovor grada Kikinde, koji je odgovorio da ima u planu uvođenje video nadzora nad jednim sportskim objektom, međutim da se upotrebom ovog video nadzora **neće vršiti obrada podataka o ličnosti fizičkih lica**. Oni su sistem za video opisali na sledeći način:

"Sistem video nadzora treba da obezbedi korisniku nadzor nad dešavanjima oko i unutar objekta, da štiti objekat van radnog vremena ustanove unutar koje je instaliran, kao i da obezbedi snimanje slike sa kamera koje čine sistem video nadzora u toku čitava 24 časa, 365 dana u godini."

Iako primaran razlog za uspostavljanje video nadzora možda nije nadzor nad fizičkim licima, putem ovog video nadzora svakako će se vršiti obrada ličnih podataka fizičkih lica, jer će kamere snimat i ljude koji se nalaze oko sportskog objekta, one koji ulaze unutra, koji koriste sportski objekat itd. U tom smislu rukovalac je dužan da postupa u skladu sa ZZPL i da na primeren način uredi obradu podataka o ličnosti.

Slično je odgovorila i opština Dimitrovgrad:

3 Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, čl 4: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zastiti_podataka_o_licnosti.html

"Opština Dimitrovgrad je ugradila video nadzor u skladu sa Planom sistema tehničke zaštite koji obuhvata objekte od posebnog značaja (vrtići, škole, sportski centar), kao i frekventne raskrsnice u cilju opšte bezbednosti, gde se ne vrši obrada podataka podataka o ličnosti i stoga nijie bilo potrebno izrađivati procenu uticaja na zaštitu podataka o ličnosti."

Dakle činjenica da kamere snimaju fizička lica makar i slučajno, znači da postoji obrada podataka o ličnosti, osim ukoliko se ne radi o kvalitetu snimka koji ne omogućava identifikaciju lica (na primer, lica su zamagljena, ili su kamere postavljene na velikoj visini), što rukovaoci nisu precizirali u svojim odgovorima.

Obrada podataka o ličnosti u smislu ZZPL je bilo koja radnja aktivna ili pasivna koja se sprovodi nad ličnim podacima. Česta zabluda je da čuvanje i skladištenje ličnih podataka nisu radnje obrade podataka jer su pasivne. U tom smislu ukoliko kamere snimaju fizička lica (lik, glas itd) radiće se o obradi podataka o ličnosti, iako cilj rukovaoca nije nužno nadzor nad fizičkim licima. Kamere koje snimaju npr. ulaz u vrtić pored toga što bi potencijalno mogle da "uhvate lopove" snimaju i sve druge građane koji se nalaze u dometu kamera. Ukoliko obrada podataka o ličnosti postoji, organi javne vlasti su dužni da poštuju obaveze predviđene ZZPL.

Ko su rukovaoci, a ko obrađivači u kontekstu ZZPL i zašto je to važno?

ZZPL u odnosu na ulogu koju konkretan organ ili pravno lice ima u obradi podataka o ličnosti definiše nekoliko kategorija učesnika u radnjama obrade podatka:

- Rukovaoci
- Obrađivači
- Zajednički rukovaoci

Rukovalac je fizičko ili pravno lice, odnosno organ vlasti koji samostalno ili zajedno sa drugima određuje svrhu i način obrade podataka o ličnosti. Zakonom kojim se određuje svrha i način obrade, može se odrediti i rukovalac ili propisati uslovi za njegovo određivanje.

Obrađivač je fizičko ili pravno lice, odnosno organ vlasti koji obrađuje podatke o ličnosti u ime rukovaoca.

Zajednički rukovaoci su dva ili više rukovaoca koji zajednički određuju svrhu i način obrade podataka o ličnosti.

U odnosu na ulogu koju organi javne vlasti ili pravna lica imaju u obradi podataka, od toga zavise i obaveze koje su u ZZPL propisane, ali od toga zavisi i ko će biti odgovoran u slučaju da dođe do povrede podataka o ličnosti.

Razlog zbog kog to posebno naglašavamo u ovoj studiji jeste jer je analiza odgovora pristiglih od strane LS ukazala da nije uvek jasno ko je rukovalac podacima za konkretnu obradu podataka, tj za konkretan sistem video nadzora.

Za razliku od pravnih lica, gde je najčešće onaj koji "kupuje" video nadzor onaj koji i raspolaže i upravlja tim sistemom, kod lokalnih samouprava situacija je nekada drugačija. Imajući u vidu da su LS te koji raspolažu opštinskim ili gradskim budžetom, javljaju se situacije u kojima su LS naručioci sistema za video nadzor, tj oni koji video nadzor "plaćaju", a da sistemima za nadzor upravlja drugi državni organ.

Za utvrđivanje ko ima obaveze u vezi sa konkretnom obradom podataka o ličnosti važno je dakle utvrditi ko je rukovalac te obrade podataka, jer je on taj koji treba da potencijalno izradi procenu uticaja obrade podataka o ličnosti, koji određuje koliko se podaci čuvaju, ko predviđa mere za zaštitu podataka o ličnosti, ko su subjekti koji će imati pristup podacima, itd.

Ovde se pre svega kao potencijalan problem nameće nejasan odnos između LS i MUP, koji se pojavljuje u nekoliko primera.

Pa tako u odgovoru grada Niša, u vezi sa nabavkom video opreme navodi se da je *"u skladu sa Odlukom o pribavljanju, raspolaganju i upravljanju stvarima u javnoj svojini (Sl. list Grada Niša, br: 5/2018-prečišćen tekst i 26/2018) Gradonačelnik Grada Niša doneo Rešenje o prenosu prava korišćenja bez nadoknade br (….) koji je Ministarstvu unutrašnjih poslova Republike Srbije*

preneto pravo korišćenja predmetne opreme na neodređeno vreme, sa pravom upravljanja i obuhvata održavanje, obnavljanje i unapređenjenje predatih pokrenutih stvari, kao i izvršavanje zakonskih i drugih obaveza u vezi sa pokretnim stvarima nad kojima se prenosi pravo korišćenja".

Opština Dimitrovgrad, je u odgovoru na zahtev Partnera Srbija bila manje detaljna, ali je naglasila da se *"monitoring centar nalazi u policijskoj stanici u Dimitrovgradu, te da praćenje i nadgledanje celokupnog sistema vrši isključivo policija".*

Odgovor grada Kragujevca je sličan, u njemu se u vezi sa planiranim uvođenjem video nadzora nad saobraćajnicama navodi: *"... plan je da se nakon završetka instalacije celokupan sistem (misli se na sistem za video nadzor) preda na upravljanje i administraciju Ministartvu unutrašnjih poslova RS.*

Ovi odgovori su značajni jer iz njih zaključujemo da lokalne samouprave često u saradnji sa drugim državnim organima uspostavljaju sisteme za video nadzor. U odnosu na to da li je svrhu obrade odredila lokalna samouprava samostalno ili uz saradnju sa drugim državnim organom, na primer MUP-om, zavisiće i to ko je rukovalac podataka. U nekim okolnostima, svrhu i način obrade mogu zajedno odrediti LS i drugi subjekt (na primer, MUP), i tada govorimo o zajedničkim rukovaocima. Ovo je svakako pitanje od posebnog značaja koje treba adresirati u ranoj fazi planiranja obrade podataka o ličnosti kako bi se utvrdilo ko je zadužen za sprovođenje mera i aktivnosti u cilju usaglašavanja sa ZZPL.

Zakonitost obrade podataka o ličnosti

Da bi obrada podataka o ličnosti bila zakonita u smislu ZZPL, neophodno je da postoji pravni osnov za svaku obradu podataka o ličnosti. Zakonom je predviđeno šta sve može biti pravni osnov, te postoje razlike u odnosu na to da li obradu podataka vrše organi javne vlasti ili drugi subjekti. Pravni osnov obrade podataka o ličnosti za organe javne vlasti, u kontekstu upotrebe sistema za video nadzor može biti:

- Saglasnost lica na koje se podaci odnose

- Zakon, odnosno pravna obaveza ili ovlašćenje proisteklo iz nekog zakona

Iako je saglasnost lica jedan od Zakonom predviđenih mogućih pravnih osnova obrade podataka o ličnosti, kada govorimo o obradi podataka o ličnosti koja se vrši upotrebom video nadzora (pa i od strane lokalnih samouprava) teško je zamisliti situaciju u kojoj se pristanak (saglasnost) lica na koje se podaci odnose koristi kao pravni osnov. Ovo stoga što bi bilo neophodno prikupiti saglasnosti od svih lica koje kamere snimaju, ili na drugi način dokazati da saglasnost svih tih lica postoji.

Zakon je najčešći pravni osnov za obradu podataka o ličnosti od strane organa javne vlasti. Ovo podrazumeva da u nekom zakonu stoji propisana mogućnost da određeni organ javne vlasti za tačno određenu svrhu može obrađivati podatke o ličnosti građana upotrebom sistema za video nadzor. U ZZPL se navodi da je neophodno da određeni zakon propisuje da je obrada neophodna u cilju obavljanja poslova u javnom interesu ili izvršenja zakonom propisanih ovlašćenja rukovaoca. Međutim, u domenu zakona kojima se uređuju nadleženosti i ovlašćenja lokalnih samouprava, **ne postoji odredba koja predviđa mogućnost obrade podataka putem video nadzora**. Ono što je važno naglasiti jeste da se propisivanje ovlašćenja za obradu podataka o ličnosti ne može predvideti nižim pravnim aktom od zakona.

Ukoliko govorimo o uspostavljanju video nadzora od strane lokalnih samouprava koji je manjeg obima, poput video nadzora koji se uspostavlja ispred zgrade opštine radi obezbeđenja ljudi i imovine lokalne samouprave, ovaj posao se može poveriti privatnom obezbeđenju u skladu sa Zakonom o privatnom obezbedjenju. Zakon o privatnom obezbeđenju u članu 29. i 30. predviđa poslove tehničke zaštite, upotrebom tehničkih sredstava (što se odnosi i na upotrebu video nadzora)[4]. Na ovaj način može se premostiti to što lokalne samouprave nemaju izvorna ovlašćenja za upotrebu i korišćenje video nadzora. **Sa druge strane, važno je naglasiti da, prema postojećim propisima ne postoji pravni osnov, odnosno ovlašćenje koje bi omogućavalo da lokalne samouprave sprovode masovan video nadzor na javnim površinama, poput uspostavljanja video nadzora na trgovima, parkovima i drugim javnim površinama u velikom obimu.**

4 Zakon o privatnom obezbeđenju: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_privatnom_obezbedjenju.html

Opravdanost uvođenja sistema za video nadzor i sprovođenje procene uticaja radnji obrade na zaštitu ličnih podataka

Pitanje opravdanosti uvođenja sistema za video nadzor, važno je sa aspekta zaštite podataka o ličnosti. Načela koja su sastavni deo ZZPL ukazuju na to da svaku obradu ličnih podataka treba pažljivo isplanirati i kreirati u odnosu na cilj, odnosno svrhu koja se želi postići, te da tom prilikom treba odustati od svake planirane obrade podataka koja je sa aspekta ostvarivanje cilja suvišna.

> Na primer: Za potrebe utvrđivanja da li zaposleni dolaze na vreme na posao, poslodavac je na ulazu kompanije postavio čitač otiska prsta koji zaposleni treba da koriste prilikom ulaska u kancelariju kako bi se utvrdilo da su došli na posao. Logika je jednostavna - otisak prsta je biometrijski podatak, jedinstven za svakog čoveka, te ukoliko poslodavac ima bazu sa otiscima prstiju svih zaposlenih lako se može uparivanjem podataka utvrditi da li svi zaposleni dolaze na vreme na posao. Sa druge strane, otisak prsta spada u najosetljivije lične podatke, koje i ZZPL prepoznaje kao kategoriju podataka koji uživaju povećan stepen zaštite (tzv. posebna vrsta podataka o ličnosti). Postavlja se pitanje, da li je poslodavac mogao da ispuni svoj cilj na manje invazivan način po privatnost zaposlenih? Odgovor je jasan, jeste, od klasičnih lista za upisivanje vremena dolaska na posao, do personalizovanih elektronskih kartica (poput onih za gradski prevoz) moguće je ostvariti cilj koji je poslodavac postavio, bez da se zadire u lične podatke zaposlenih.

Portal SOinfo.org u maju 2020. godine objavio je vest da je u Gradu Somboru započeto uvođenje sistema video nadzora javnih površina, za koju je konkurisao samo jedan ponuđač, a zaključen je ugovor vredan 105.392.325,00 RSD (bez PDV-a). Partneri Srbija zatražili su od Gradske uprave Grada Sombora informacije i dokumentaciju o **opravdanosti** kupovine sistema za video nadzor, jer korišćenje ove tehnologije ima velike implikacije po druga prava građana. Naša pitanja za Gradsku upravu odnosila su se na preduzete mere u cilju zaštite podataka o ličnosti građana, te da li su prilikom planiranja uvođenja sistema ispoštovane obaveze koje nameće Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, jer je u dokumentaciji javne nabavke stajalo da je plan da sistemi za video nadzor pokriju veliki broj javnih površina grada Sombora, uključujući trgove, parkove, saobraćajnice, škole i vrtiće itd.

U kontekstu video nadzora, postavlja se pitanja šta je cilj/svrha uvođenja

video nadzora, i da li taj cilj može biti ostvaren na drugi način, koji bi bio manje invazivan po prava građana. Ako uzmemo da se radi o kamerama koje se nalaze na otvorenim javnim površinama, kao u slučaju Grada Somobra, pretpostavićemo da svrha može biti bezbednost i zaštita ljudi i imovine. Razvoj tehnologija za nadzor i njihova pristupačnost doveli su do toga da se ove tehnologije koriste kako od strane država tako i privatnih subjekata. Iako je namena ove tehnologije pre svega bezbednost ljudi i imovine, zloupotrebe su moguće i dešavaju se neretko. Strah od zloupotreba sistema za video nadzor javlja se pre svega zato što ne znamo kon ass ve potencijalno snima i šta se dešava sa tim snimcima. Stoga su Partneri Srbija 29. maja 2020. godine Gradskoj upravi Grada Sombora uputili zahtev za pristup informacijama od javnog značaja sa sledećim pitanjima:

1. Da li je Grad Sombor u vezi sa uspostavljanjem sistema video nadzora izradio procenu uticaja na zaštitu podataka o ličnosti?

2. Da li je Grad Sombor doneo akt ili je u posedu akata iz kojih se može utvrditi koji su razlozi za uvođenje video nadzora na tipovima lokacija navedenim u konkursnoj dokumentaciji (osnovne i srednje škole, vrtići, parkovi, trgovi, saobraćajnice)?

3. Da li je Grad Sombor razmatrao druge metode, osim uvođenja sistema video nadzora, kojima bi se ostvarili isti ciljevi zbog kojih je planirano uvođenje video nadzora?

Gradska uprava Grada Sombora je prvo dostavila odgovor na naš zahtev u kojem je šturo odgovorila na upućena pitanja, i odbila da nam dostavi dokumentaciju iz koje bi moglo da se vidi koji su tačno razlozi uvođenja video nadzora na veliki broj javnih površina u Gradu. U odgovoru se u vezi sa opravdanošću uspostavljanja sistema za video nadzor navodi da Grad poseduje akt kojim su definisani neophodni i nedostajući sistemi tehničke zaštite, te da je cilj uspostavljanja video nadzora povećanje bezbednosti svih građana Sombora. Pored toga, u odgovoru stoji i da će video nadzor biti instaliran na onim pozicijama na kojima postoji poseban interes Ministarstva unutrašnjih poslova, te da će pristup monitoring centru imati samo isključivo predstavnici MUP. Međutim to je nedovoljno informacija da zaključimo da li je uspostavljanje sistema za video nadzor zaista neophodno, posebno

imajući u vidu da je planirano da video nadzor bude uspostavljen na javnim površinama poput trgova i parkova, čime se zadire u privatnost građana.

Kako Gradska uprava nije dala potpune odgovore na naša pitanja i nije dostavila traženu dokumentaciju, Partneri Srbija su izjavili žalbu Povereniku, koji je doneo rešenje da Gradska uprava treba da u celosti odgovori na zahtev Partnera Srbija. Istovremeno Poverenik je započeo sa sprovođenjem mera iz svoje nadležnosti kako bi utvrdio da li je Gradska uprava prilikom planiranja sistema za video nadzor ispoštovala obaveze koje predviđa ZZPL.

U izjašnjenju Gradska uprave na dopis Poverenika u vezi sa poštovanjem odredaba ZZPL stoji da su radovi na izradi sistema za video nadzor započeti 22.09.2020. godine, međutim da su zbog epidemiološke situacije privremeno obustavljeni, te da je planirano uvođenje video nadzora za 16 vrtića, 2 parka, 6 osnovnih škola, 7 srednjih škola, na nekoliko trgova, i na većem broju saobraćajnica.

U izjašnjenju Gradske uprave stoji i da će rukovalac pre početka obrade podataka o ličnosti putem video nadzora, izraditi procenu uticaja na zaštitu podataka o ličnosti u skladu sa važećim propisima. Međutim Gradska uprava nikada nije u potpunosti odgovorila na zahtev Partnera Srbija u vezi sa dostavljanjem dokumentacije (analize, studije i sl) koja bi ukazivala da je uvođenje video nadzora na tako velikom broju površina neophodno. A koliko nam je poznato do sada nije izrađena ni procena uticaja uvođenja video nadzora na zaštitu podataka građana.[5]

Šta je procena uticaja i zašto je ona važna?

Procena uticaja radnji obrade na zaštitu podataka o ličnosti predstavlja jedno sveobuhvatno sagledavanje obrade ličnih podataka, prilikom kog treba ustanoviti šta su razlozi za obradu podataka o ličnosti, koji su to rizici do koji može doći po lične podatke građana, koje su to mera koje treba preduzeti da bi se uočeni rizici umanjili.

Sprovodeći procenu uticaja rukovalac treba da utvrdi da li je moguće

5 Odgovor Poverenika na zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja Partnera Srbija, br: 073-06-1979/2021-07, od 28.06.2021. godine.

postići balans između svojih interesa (npr. bezbednost ljudi i imovine) i prava na privatnost lica čiji bi se podaci upotrebom video nadzora obrađivali. Što je veći rizik po pravo na privatnost građana, to je potrebno detaljnije predstaviti zašto je interes rukovaoca za uvođenje video nadzora pretežniji u odnosu na prava građana.

Ako se u proceni uticaja na zaštitu podataka pokaže da radnje obrade uključuju veliki rizik koji rukovalac podataka ne može da ublaži odgovarajućim merama u pogledu dostupne tehnologije i troškova sprovođenja, pre nastavka planiranja obrade dužan je da konsultuje Poverenika.

Član 54. Zakona o zaštiti podataka o ličnosti ("Sl. glasnik RS, br. 87/2018") reguliše situacije i okolnosti u kojima su nadležni organi dužni da sprovedu prethodnu procenu uticaja na zaštitu podataka o ličnosti. U ovom članu se navodi da *ukoliko je verovatno da će neka vrsta obrade, posebno upotrebom novih tehnologija i uzimajući u obzir prirodu, obim, okolnosti i svrhu obrade, prouzrokovati visok rizik za prava i slobode fizičkih lica,* ***rukovalac je dužan da pre nego što započne sa obradom izvrši procenu uticaja predviđenih radnji obrade na zaštitu podataka o ličnosti.***

Obrade podataka o ličnosti za koje je obavezna izrada procene uticaja su:

1) sistematske i sveobuhvatne procene stanja i osobina fizičkog lica koja se vrši pomoću automatizovane obrade podataka o ličnosti, uključujući i profilisanje, na osnovu koje se donose odluke od značaja za pravni položaj pojedinca ili na sličan način značajno utiču na njega;

2) obrade posebnih vrsta podataka o ličnosti iz člana 17. stav 1. i člana 18. stav 1. ili podataka o ličnosti u vezi sa krivičnim presudama i kažnjivim delima iz člana 19. ovog zakona, u velikom obimu;

3) **sistematskog nadzora nad javno dostupnim površinama u velikoj meri.**

Ono što posebno važno naglasiti jeste da je procenu uticaja radnji obrade na zaštitu podataka o ličnosti potrebno izvršiti pre započinjanja radnji obrade, dakle u fazi planiranja određenje radnje obrade podataka. U slučaju Grada

Sombora procenu uticaja je trebalo izraditi pre raspisivanje javne nabavke za kupovinu opreme za video nadzor. Dakle, kod uvođenja sistema za video nadzor na javnom prostoru i u velikom obimu, neophodno je sprovođenje procene uticaja takvog sistema na prava građana. Ukoliko takva procena pokaže da predviđena aktivnost ili projekat imaju velike posledice po pravo na privatnost građana, nosioci projekta treba da prilagode projekat tako da se umanji njegov uticaj na privatnost i druga prava građana. Ovo može značiti i potpuno odustajanja od uvođenja sistema za video nadzor, što znači da unapred sprovedena javna nabavka u tom slučaju predstavlja neodgovorno trošenje javnog novca.

Treba naglasiti i da se obaveza izrade procene uticaja neće odnositi na svaku kupovinu odnosno uspostavljanje sistema video nadzora, već na one slučajeve kada se radi o sistematskom nadzoru na javnim površinama koji su velikog obima, kao i u situaciji kada rukovalac proceni da bi takva obrada ličnih podataka s obzirom na svoj obim, okolnosti i svrhu obrade, mogla prouzrokovati visok rizik po prava i slobode fizičkih lica. Dakle, ZZPL ne daje preciznije određenje u kojim situacijama je izrada procene uticaja neophodna, što je posledica činjenice da je naš Zakon u velikoj meri prevod Opšte uredbe o zaštiti podataka o ličnosti Evropske unije (GDPR) [6]. GDPR međutim sadrži obimnu preambulu koja može pomoći da se bolje razume koje su to situacije kada procenu uticaja treba izraditi. U preambuli GDPR stoji da procenu uticaja posebno treba primenjivati na radnje obrade **velikog obima čiji je cilj obrada značajnih količina podataka o ličnosti i koje bi mogle da utiču na veliki broj lica na koje se podaci odnose i koje će verovatno prouzrokovati veliki rizik po prava građana, na primer zbog osetljivosti podataka**. Takođe, u preambuli stoji da procenu uticaja treba sprovesti ukoliko se radi o radnjama obrade podataka za koje se upotrebljavaju nove tehnologije u velikom obimu, kao i kod drugih radnji obrade koje prouzrokuju veliki rizik za prava i slobode lica na koje se podaci odnose. **Kao posebno se naglašava da je procena uticaja na zaštitu podataka o ličnosti potrebna i u slučaju obimnog praćenja (nadzora) na javno dostupnim površinama posebno u slučajevima ako se koriste optičko-elekrnoski uređaji, odn. sistemi za video nadzor**. Poverenik je izradio dokument- "Odluku o listi vrsta radnji obrade podataka o ličnosti za koje se mora izvršiti procena uticaja na

6 General Data Protection Directive – GDPR: nezvaničan prevod, Internet stranca Poverenika: https://www.poverenik.rs/sr-yu/

zaštitu podataka o ličnosti i tražiti mišljenje Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti" [7], koja može biti od koristi prilikom sagledavanja da li za konkretnu radnju obrade podataka o ličnosti koja uključuje video nadzor treba izraditi prethodno procenu uticaja. Takođe, ukoliko rukovalac ne može samostalno da utvrdi da li je potrebno da pre započinjanja radnji obrade izradi procenu uticaja, uvek se može obratiti Povereniku radi konsultacija.

Šta sve treba da sadrži procena uticaja?

1) sveobuhvatan opis predviđenih radnji obrade i svrhu obrade, uključujući i opis legitimnog interesa rukovaoca, ako on postoji;

2) procenu neophodnosti i srazmernosti vršenja radnji obrade u odnosu na svrhe obrade;

3) procenu rizika za prava i slobode lica na koje se podaci odnose;

4) 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.

Ne postoji jedistven formular koji je potrebno koristiti prilikom izrade procene uticaja, ali je neophodno da ona sadrži sve gorenavedene tačke.

Važno je naglasiti da u situacijama kada ne postoji potreba da se procena uticaja izradi, to ne znači da organi javne vlasti nisu dužni da poštuju druge obaveze predviđene ZZPL, predstvljene i u ovoj studiji. Ovde se pre svega misli na poštovanje načela obrade podataka o ličnosti propisanih ZZPL, kao i prava koja imaju fizička lica u vezi sa konkretnom obradom podataka.

7 Odluka o listi vrsta radnji obrade podataka o ličnosti za koje se mora izvršiti procena uticaja na zaštitu podataka o ličnosti i tražiti mišljenje Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti je dostupna na sajtu Poverenika https://www.poverenik.rs/sr-yu/.html

Zaključci i preporuke

Iako je naša analiza rađena na relativno malom uzorku, zajedno uz druga istraživanja, pokazuje da i dalje ne postoji dovoljna svest o važnosti zaštite ličnih podataka od strane organa javne vlasti. Aktivnosti u cilju zaštite ličnih podataka treba sprovoditi od početka planiranja poslova koji uključuju obradu podataka o ličnosti. Kada govorimo o video nadzoru, ova potreba je još izraženija jer se radi o kompleksnim obradama velikog broja podataka o ličnosti koje za posledicu mogu imati ozbiljne povrede i zloupotrebe ličnih podataka i drugih prava građana. To ne znači da državni organi uopšte ne treba da koriste sisteme za video nadzor, već da ta upotreba treba da bude prilagođena i ograničena na one situacije kada je takav video nadzora neophodan radi ostvarenja važnih interesa poput zaštite bezbednosti ljudi i imovine, ali uz poštovanje svih standarda koji se odnose na zaštitu ličnih podataka i drugih prava građana. U kontekstu lokalnih samouprava, poseban izazov predstavlja nedovoljna edukacija u oblasti zaštite podataka o ličnosti. Često i lica koja su određena unutar institucije za zaštitu podataka o ličnosti nemaju dovoljna znanja iz ove oblasti, i najčešće je ovo tek jedan od poslova koje obavljaju. Sa druge strane, obaveza rukovodilaca u organima javne vlasti jeste da lica za zaštitu podataka o ličnosti uključe u sve poslove koji se odnose i na obradu podataka o ličnosti. Na osnovu usmene komunikacije sa različitim lokalnim samoupravama zaključili smo i da lokalne samouprave poslove u vezi sa video nadzorom poveravaju IT sektoru, iako je ovo zapravo posao za različite sektore unutar lokalne samouprave. Dobro planiranje obrade podataka o ličnosti, uz konsultaciju sa službom Poverenika, u ranoj fazi sprovođenja aktivnosti olakšaće instituciji ispunjenje standarda koji se odnose na zaštitu podataka o ličnosti, uštedeće vreme institucije, sprečiće plaćanje kazni i doprineće da se povrede podataka o ličnosti svedu na minimum. U nastavku se nalaze preporuke nastala na osnovu analize svih pristiglih odgovora i dokumenata:

- U ranoj fazi planiranja aktivnosti važno je ustanoviti da li konkretna aktivnost uključuje i obradu podataka o ličnosti. Korišćenje sistema za video nadzor podrazumeva gotovo uvek obradu podataka

o ličnosti, stoga je savet da se prilikom planiranja uspostavljanja sistema za video nadzor uvek pažnja posveti sagledavanju obaveza predviđenih Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti. U ovoj fazi je neophodno utvrditi i da li postoji pravni osnov za obradu podataka o ličnosti. Kao što je opisano u studiji, pravni osnov za uspostavljanje i korišćenje video nadzora najčešće treba da bude sadržan u drugom zakonu. U skupu zakona kojima se uređuju nadleženosti i ovlašćenja lokalnih samouprava ovakve odredbe ne postoje. Zakon o privatnom obezbeđenju može se posmatrati kao pravni osnov za uvođenje i korišćenje video nadzora ukoliko se radi o uspostavljanju video nadzora malog obima, a radi zaštite ljudi i imovine. Primer za ovo može biti angažovanje privatnog obezbeđenja radi zaštite ljudi i imovine u zgradi opštine. **Ipak, važno je naglasiti da, prema postojećim propisima ne postoji pravni osnov da lokalne samouprave sprovode masovan video nadzor na javnim površinama, poput uspostavljanja video nadzora na trgovima, parkovima i drugim javnim površinama u velikom obimu.**

- Planiranje: da bi se standardi zaštite podataka o ličnosti koje predviđa ZZPL ispunili, neophodno je u ranim fazama planiranja konkretne obrade podataka o ličnosti uključiti u proces lice koje je u organu javne vlasti zaduženo za zaštitu podataka o ličnosti, a po potrebi i Poverenika. Ovo je posebno važno kada se radi o složenim i kompleksnim obrade podataka o ličnosti koje uključuju korišćenje sistema za video nadzor.

- Utvrditi jasno ulogu svakog organa javne vlasti, ili drugog uključenog subjekta prilikom uspostavljanja i korišćenja sistema za video nadzor u situacijama kada više organa javne vlasti radi na uspostavljanju ovog sistema ili zajednički koristi sistem, a sa aspekta Zakona o zaštiti podataka o ličnosti (primeri zajedničkog korišćenja video nadzora od strane MUP i lokalne samouprave). U zavisnosti od toga ko je rukovalac obrade podataka zavisiće i obaveze institucije u oblasti zaštite ličnih podataka.

- Obaveza izrade procene uticaja obrade podataka na zaštitu podataka o ličnosti je definisana članom 54. ZZPL, nije uvek

obavezna, međutim kada se radi o obradama podataka o ličnosti korišćenjem video nadzora rukovalac je dužan da pre započinjanja obrade podataka o ličnosti, dakle u fazi planiranja uvođenja video nadzora utvrdi da li je neohodno da sprovede procenu uticaja. U situacijama kada organ javne vlasti nije siguran da li procenu uticaja treba izraditi, može kontaktirati Poverenika.

- Transparentnost: jedno od osnovnih načela ZZPL podrazumeva transparenost u radu prilikom planiranja i sprovođenja radnji obrade. Uz to, ZZPL predviđa da lica na koja se podaci odnose imaju pravo da znaju kako se sa njihovim podacima postupa, koje vrste podataka se obrađuju, u koje svrhe, ko ih obrađuje itd. Ovo predstavlja obavezu i prilikom uspostavljanja sistema za video nadzor i odnosi se pre svega na upozorenja/ postavljanje znaka da se u određenom prostoru vrši video/audio snimanje. Pored toga, lice se u svakom trenutku može obratiti rukovaocu i tražiti uvid u svoje lične podatke koji se obrađuju, te su lokalne samouprave kada se nalaze u ulozi rukovaoca dužne da preduzme odgovarajuće mere da bi licu na koje se podaci odnose pružile sve informacijeu vezi sa obradom ličnih podataka, odnosno informacije u vezi sa ostvarivanjem prava koja ZZPL predviđa, na sažet, transparentan, razumljiv način.