

Сретен Југовић*

Криминалистичко полицијски
универзитет, Београд

УДК 351.74/.76:35.085(497.11)(094.5)

DOI: <https://doi.org/10.22182/apdn.122019.4>

Оригинални научни рад

ОСВРТ НА (НОВА) ЗАКОНСКА РЕШЕЊА О ВОЂЕЊУ ЕВИДЕНЦИЈА И ОБРАДИ ПОДАТАКА У ОБЛАСТИ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

У раду се, претежном применом позитивноправног метода анализирају најбитније одредбе „збирног“ Закона о евиденцијама и обради података у области унутрашњих послова, првог такве врсте у нас. Закон, у основи, представља квалитативан искорак у материји вођења службених евиденција и заштите података о личности, како због чињенице да представља усаглашавање са уставним решењима, тако и због одредаба о информационој безбедности података о личности. Закон представља солидан правни основ за установљавање прописаних евиденција и заштиту података о личности, без обзира на номотехнику и дикцију Закона, које пре подсећају на текст неких стратегија, него на законски текст. У тексту се дотичу и најзначајнија решења из новог Закона о ДНК регистру. На крају се закључује да су створене правне претпоставке за повећану безбедност и правну сигурност грађана, али и запослених који рукују евиденцијама и обрадом и заштитом података о личности.

Кључне речи: службене евиденције, заштита података о личности, унутрашњи послови, Национални ДНК регистар

* Електронска адреса аутора: sreten.jugovic@kpu.edu.rs

1. УВОД

У управноправној доктрини постоји висок степен сагласности о томе да вођење службених евиденција спада у управну активност. Наиме, срж управне функције чине управни акти и управне радње¹, при чему се вођење евиденција најчешће подводи под генусни појам „управне радње“, премда већина савремених управноправних теоретичара инсистира на разлици између управних радњи и радњи управе.² Како год, реч је неоспорно о редовној активности различитих органа управе, који прикупљају, обрађују и класификују одређене податке и о томе воде законом прописане евиденције, у складу са делокругом и надлежностима односних органа и других вршилаца управе. На основу података садржаних у службеним евиденцијама одлучује се о разним правима и обавезама грађана и других колективитета, издају се разне јавне исправе, уверења и утврђују друге чињенице од значаја за остваривање права и обавеза у правном саобраћају. Стога субјекти управе имају на располагању бројна овлашћења, којима се обезбеђује уредност и истинитост података у службеним евиденцијама, коначно располажу овлашћењима (и дужностима) вођења службених евиденција, у складу са законима из разних управних области.

Службене евиденције из свог делокруга и надлежности води и Полиција (МУП), у области унутрашњих послова. Реч је о мноштву службених евиденција које се воде у МУП-у у складу са законима у области унутрашњих послова. Готово да нема ни једног закона из области унутрашњих послова (а има их преко 20), који не садржи одредбе о вођењу одређених службених евиденција. Ту се пре свега мисли на службене евиденције које се воде о личним статусима грађана, али и на друге евиденције у области безбедности и других унутрашњих послова. Примера ради, кад је реч о неким елементима личних статуса грађана, поред евиденција које се воде у матичним књигама, вођење одређених службених евиденција предвиђено је законима у области унутрашњих послова, на пример, Законом о личној карти, Законом о пребивалишту и боравишту, Законом о јединственом матичном

¹ Ратко Марковић, *Управно право*, Слово, Београд, 2002, стр. 291-293.

² Драган Милков, *Управно право I*, Уводна и организациона питања, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2009, стр. 16-17.

броју, Законом о путним исправама, Законом о држављанству, и другим законима. Службене евиденције које се воде у складу са тим законима служе као основ за стицање сазнања надлежних органа о релевантним чињеницама (подацима), нпр. приликом решавања о промени неких елемената личног статуса, али и као база за издавање потврда о чињеницама о којима се подаци воде, у циљу остваривања одређених права или правних интереса појединаца. Следствено томе МУП, поред тога што води одређене евиденције, врши и контролу података о чињеницама о којима се воде евиденције у том министарству.

За вођење службених евиденција, уопштено посматрано, неопходно је законско овлашћење, а овлашћења се не могу изворно установљавати актом слабије снаге од закона. Другим речима, овлашћења се могу ближе разрађивати подзаконским прописима, али се не могу њима примарно установљавати. Наиме, чланом 42. став 2. Устава Републике Србије од 2006. године³, предвиђено је да само одредба закона може представљати ваљан правни основ за обраду података о личности, што значи да се та обрада не може заснивати на подзаконским прописима. Стога новије „полицијско“ „законодавство у различитим материјама садржи, по правилу, и „узгредне“ одредбе о вођењу одређених евиденција. Дакле, законима се прописује, ко, како и шта води, које се евиденције о којим подацима воде, а прописују се и начин вођења евиденција и рокови чувања података у одређеним евиденцијама, са различитим трајањем.

Међутим, у нашем правном поретку деценијама су у области унутрашњих послова вођене евиденције на основу подзаконских прописа, што није у складу са принципима правне државе. Тек новије законодавство у области унутрашњих послова, уређује и вођење службених евиденција, али још увек је постојало мноштво евиденција које су вођене на основу подзаконске регулативе.⁴

³ Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.

⁴ Став да подзаконски акти не могу бити правни основ за обраду података о личности, већ да то може да буде само закон, изражен је још Одлуком Уставног суда Републике Србије И Уз-41/2010 од 6. јула 2012. године којом је утврђено да одредбе члана 12. став. 1. тачка 3) (у делу који гласи „или другим прописима донетим у складу са овим законом“), члана 13. (у делу који гласи „и другим прописом“) и члана 14. став 2. тачка 2) (у делу који гласи „или другим прописима донетим у складу са законом“) Закона о заштити података о личности нису у сагласности са Уставом, па самим тим подзаконски акти престају да буду правни основ за обраду ових података. У том смислу, касније је МУП-у упутио упозорење Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.

Те чињенице утицале су на доношење јед(инстве)ног Закона о евиденцијама и обради података у области унутрашњих послова⁵, који би требало да постане стожерни закон о вођењу евиденција у једној од најживотнијих управноправних области, са најширим делокругом надлежности - ресору унутрашњих послова. Да ли је овакав циљ законодавца преамбициозан, реалан или не, показаше и делимична анализа најбитнијих одредаба предметног закона, у даљем тексту.

2. ЗАКОН О ЕВИДЕНЦИЈАМА И ОБРАДИ ПОДАТАКА У ОБЛАСТИ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА – ПРВИ „ЗБИРНИ“ ЗАКОН ТЕ ВРСТЕ У ОБЛАСТИ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА

Закон о евиденцијама и обради података у области унутрашњих послова (даље: Закон о евиденцијама), ступио је на снагу 3.4.2018. године, представља први закон у области унутрашњих послова којим је учињен покушај обједињеног уређивања евиденција које садрже податке о личности у области унутрашњих послова. То значи, да би тај закон требало да буде комплементаран са осталим законима из области унутрашњих послова, пре свега са Законом о полицији, и другим, с једне, као и са Законом о заштити података о личности, као генералним (општим, матичним) законом у области заштите података о личности, са друге стране.

Наиме, до доношења Закона о којем је реч, примењивале су се односне одредбе из чланова 75-82 Закона о полицији⁶ (о вођењу евиденција и чувању података о личности), чији престанак важења је био предвиђен још прелазним одредбама члана 257. Закона о полицији (2016), којим је, у вези са чланом 252 одређено и да ће се евиденције које води полиција у сврху обављања послова из делокруга МУП-а и у којима обрађује податке о личности – прописати посебним законом. Тај посебан закон је управо Закон који је предмет анализе. Само, та посебност односи се на евиденције из области унутрашњих послова, а суштински се не односи на Закон о заштити података о личности. Закон је у односу на Закон о полицији, *lex specialis* у делу који се односи

⁵ Закон о евиденцијама и обради података у области унутрашњих послова, *Службени гласник РС*, бр. 24/2018.

⁶ Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018.

на евиденције.

Кад је реч о односу са генералним Законом о заштити података о личности⁷, треба рећи да је, према члану 2 Закона о евиденцијама, тај закон *lex specialis* у делу који се односи на обраду и заштиту података о личности. Дакле, Закон о заштити података о личности, као генерални закон, супсидијарно се примењује у питањима која се односе на заштиту података о личности, а нису уређена Законом о евиденцијама. Било би целисходно да је, уз нови Закон о заштити података о личности, чија примена је почела 2019. године, дакле после доношења Закона о евиденцијама, садржински усклађен (измењен и допуњен) и Закон о евиденцијама у области унутрашњих послова, који је, као посебан закон донесен „уз претходни“ (стари) Закон о заштити података о личности. Међутим, до тог усклађивања није дошло⁸, а рок за усклађивање посебних закона о обради података о личности са Законом о заштити података о личности је, према члану 100 тог закона, до краја 2020. године. Тако је сада Закон о евиденцијама, *lex specialis* у односу на Закон о заштити података о личности, у делу који се односи на обраду података, до његовог усклађивања са Законом о заштити података о личности, односно до истека рока за његово усклађивање, тј. до краја 2020. године.

2.1. Обрада података о личности

Према Закону о евиденцијама, сврха обраде података је обављање послова из делокруга МУП-а, а та сврха је, по систему енумерације, конкретизована (у 37 тачака) чланом 3. Закона. Прикупљање података уређено је тако што су као „извори података“ означена лица на која се подаци односе, али и државни и други органи, као и физичка и правна лица од којих се подаци могу прикупљати под прописаним условима. Размена података (интерна, екстерна, међународна) представља пријем и достављање података између субјеката овлашћених законом, без обзира у ком облику се подаци за размену налазе. Обрада података системима техничке заштите и комуникационим

⁷ Законом о заштити података о личности, *Службени гласник РС*, бр. 87/2018.

⁸ У Образложењу (изјави о усклађености) наводи се да је Предлог закона о евиденцијама достављен Европској комисији, али је враћен без разматрања, уз сугестију да се достави заједно уз нови Закон о заштити података о личности.

системима заснива се на системима за видео-акустичко снимање, системима контроле приступа, систему ТЕТРА и системима мобилних радио-комуникација. За видео и аудио записе МУП користи опрему за видео-акустичко снимање и фотографисање, препознавање и идентификацију лица, аутоматско читавање исправа и за препознавање регистарских таблица. Коришћењем система контроле приступа МУП прикупља и обрађује личне и биометријске податке о личности. Национални систем ТЕТРА и системи мобилних радио-комуникација служе за поуздане и заштићене међусобне радио-комуникације припадника служби безбедности и државних органа у Републици Србији. Заштита података обезбеђује се применом одговарајућих техничких, кадровских и организационих мера које спроводи посебна организациона јединица МУП-а, као и применом Законом о евиденцијама одређених безбедносних мера, чију примену ближе уређује министар. Сваки приступ информационо-комуникационом систему евидентира се на Законом прописан начин.

2.2. Евиденције

Начелним одредбама члана 19. Закона (о евиденцијама) прописано је да су подаци које обрађује МУП садржани у евиденцијама, као и да скуп података прописаних овим законом представља максималан обим, односно количину података које МУП може да обрађује у зависности од сврхе за коју су прикупљени. Дискутабилно је у којој мери је ово начело применљиво, без обзира о којем органу да се ради.⁹

Евиденције и подаци који се воде у тим евиденцијама (садржина евиденција), као и рокови чувања тих података прецизно су утврђени Законом о евиденцијама. Другим речима, та материја разрађена је детаљно, како се то уобичајено чини подзаконским прописима, којима је већина евиденција и била прописана. Те евиденције, по називима, јесу: 1. Евиденције примењених овлашћења; 2. Евиденција догађаја; 3. Евиденција наредаба; 4. Евиденција захтева за покретање прекршајног поступка и споразума о признању прекршаја; 5. Преглед пружања полицијске помоћи; 6. Евиденција лица и догађаја везаних за

⁹ Вид.: Слободан Милетић, „Коментар Закона о евиденцијама и обради података у области унутрашњих послова“, *Правник у јавном сектору*, бр. 2018/186.

спортске приредбе; 7. Евиденција јавних скупова; 8. Евиденција привремено одузетих предмета; 9. Евиденције у области приватног обезбеђења и детективске делатности; 10. Евиденције података од значаја за рад полиције у заједници; 11. Евиденција безбедносних провера; 12. Евиденције у области издавања личних исправа; 13. Евиденције у области граничне контроле, кретања и боравка странаца и азила; 14. Заштита лица и објеката; 15. Евиденције у области безбедности саобраћаја на путевима; 16. Оперативно-криминалистичка збирка; 17. Евиденција примењених оперативних и оперативно-техничких средстава, метода и радњи; 18. Евиденција о примени криминалистичко-оперативних мера и радњи и о резултатима њихове примене; 19. Евиденција података о тероризму и организованом криминалу; 20. Утврђивање идентитета, дактилоскопирање, фотографисање (форензичка регистрација) и узимање других узорака, форензичка вештачења и анализе и вођење Националног ДНК регистра; 21. Евиденције у области провођења Програма заштите учесника у кривичном поступку и примене хитних мера; 22. Евиденције у области видео-акустичког снимања; 23. Евиденције система контроле приступа; 24. Евиденције регистрофонских система; 25. Евиденције геопросторних података; 26. Евиденција сертификационог тела; 27. Евиденција права приступа програмским системима информационо-комуникационог система; 28. Евиденција о притужбама; 29. Евиденција поступања по захтевима јавних тужилаштава, судова и других државних органа и о поднесцима грађана; 30. Евиденције у области управљања људским ресурсима; 31. Евиденције у области стручног образовања, оспособљавања и усавршавања; 32. Евиденције у области смањења ризика и управљања ванредним ситуацијама; 33. Евиденције о издатим лиценцама, овлашћењима и одобрењима.

Наведене евиденције, а још више њихова садржина (види у Закону), недвосмислено указују на бројне и разноврсне надлежности и активности (групе послова) МУП-а. Садржина неких од тих евиденција до сада није била предмет ни закона, нити подзаконских прописа, тако да се први пут на овај начин ставља на увид јавности. Унапређена јавна видљивост (транспарентност) наведених евиденција је хвале вредна, с тим што садржину евиденција у нормативном смислу (податке који се у њима воде по пропису) не треба мешати са стварним (фактичким) службеним

подацима прикупљеним у пракси, међу којима има и јавно доступних и оних који се неминовно имају штитити у складу са Законом о евиденцијама и законом којим се уређује тајност података, као и прописима донесеним на основу тог закона. Тајност тзв. оперативних података је иманентна делатности сваке полиције, јер нека од њених овлашћења не би ни могла да постоје без тајности акција које полиција припрема и спроводи. Тако треба разумети и разлоге за одредбе Закона о евиденцијама којима је утврђено да подаци из неких од евиденција (садржаних у чл. 37, 41, 43, 44. и 46) представљају тајне податке који се означавају и чувају у складу с прописима о тајности података.

3. НАЦИОНАЛНИ ДНК РЕГИСТАР

Законом о националном ДНК регистру (даље: Закон НДНКР), који је на снази од 3.4.2018. године, уређено је успостављање и садржина националног ДНК регистра резултата форензичко-генетичке анализе дезоксирибонуклеинске киселине (даље: Регистар) за потребе кривичног поступка, утврђивања идентитета несталих или непознатих лица и лешева, делова тела, као и обрада података добијених форензичко-генетичком анализом и друга питања од значаја за вођење Регистра.

ДНК анализа, односно анализа дезоксирибонуклеинске киселине, у смислу Закона, јесте форензичко-генетичка анализа биолошког материјала, извршена за потребе кривичног поступка или поступка утврђивања идентитета, којом се добијају ДНК профили, који се уносе у Регистар. ДНК профил је податак који представља резултат ДНК анализе. Јединствени ДНК профил је ДНК профил утврђен анализом неспорног или спорног биолошког узорка пореклом од једне особе. Мешани ДНК профил је ДНК профил утврђен анализом биолошког узорка пореклом од више од једне особе.

Регистар води МУП преко надлежне форензичке службе. Регистар садржи: 1) Базу ДНК профила утврђених из неспорних биолошких узорака; 2) Базу ДНК профила утврђених из спорних биолошких узорака; 3) Базу ДНК профила утврђених у кривичним поступцима достављених из свих ДНК лабораторија из Републике Србије. Свака појединачна збирка садржи своју

посебну евиденцију идентификационих података, која садржи: ДНК профил; име, презиме (претходно презиме); име родитеља; датум и место рођења и јединствени матични број грађана; ознаку предмета органа који води поступак и лабораторијски деловодни број; податке о пореклу узорка; име техничара и аналитичара који су радили са биолошким узорком из кога је добијен ДНК профил; назив и седиште лабораторије која је извршила анализу.¹⁰

По успостављању Регистра, прикупљање резултата ДНК анализе засниваће се на дужности свих лабораторија које по наредби органа поступка изврше ДНК анализу да, истовремено са достављањем записника о вештачењу органу поступка, доставе утврђене ДНК профиле и расположиве идентификационе податке и МУП-у, ради уноса у Регистар. У случају узимања неспорног биолошког узорка за потребе вршења ДНК анализе у оквиру кривичног поступка, један примерак неспорног узорка (букални брис) обавезно се доставља МУП-у, ако наведену анализу обавља неакредитована ДНК лабораторија у складу са стандардом СРПС ИСО/ИЕЦ 17025:2006 или одговарајућем стандарду по ком се акредитују форензичке лабораторије, а ради тачности података који се уносе у Регистар.

Чување података у Регистру врши се у електронском облику, применом информационо-комуникационих технологија и одговарајућих физичких и техничких мера заштите. Приступ подацима у Регистру дозвољен је само овлашћеним лицима форензичке службе МУП-а. Подаци из Регистра архивирају се на начин који обезбеђује високу доступност подацима уз обезбеђење података од губитка и оштећења. Свака обрада података у Регистру евидентира се у посебној евиденцији која садржи: име, презиме и јединствени матични број лица које врши обраду; датум и време обраде, врсту обраде и предмет обраде.

Регистар је МУП-у неопходан за успостављање неколико евиденција предвиђених Законом о евиденцијама и обради података у области унутрашњих послова, наведених напред под бројевима 1, 13, 16, 17, 19, 20 и 21, а те евиденције, као и Регистар,

¹⁰ Ради успостављања Регистра, све ДНК лабораторије на територији Републике Србије у обавези су да доставе МУП-у у електронској форми ДНК профиле и идентификационе податке који су добијени за потребе кривичног поступка, утврђивања идентитета несталих или непознатих лица и лешева, као и делова тела, којима располажу на дан ступања на снагу Закона, а најкасније у року од две године од дана ступања на снагу овог закона, односно до 3. 4. 2020. године.

требало би да буду од значајне помоћи у сузбијању свих облика криминалитета.

4. УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

Анализирани законски оквир указује да су, у основи (значи не сасвим), створене правне претпоставке за обједињавање вођења службених евиденција у области унутрашњих послова и унифицирање и увећавање степена заштите података о личности садржаних у тим евиденцијама. Сама чињеница да су сада евиденције које МУП води обједињено уређене посебним законом, и да се више не уређују изворно подзаконским прописима, већ се њима поједина питања разрађују, по себи представља квалитативни искорак, и истовремено усклађивање те материје са одредбама из члана 42 Устава. Будући *materia legis* одредбе о евиденцијама које полиција води сада су транспаренте.

Међутим, нереално је очекивати да ће Закон о евиденцијама обухватити *de lege ferenda* све евиденције у области унутрашњих послова. Наиме, унутрашњи послови су толико широки и разнородни да се још увек одређују на негативан начин, дакле као послови који нису у надлежности других органа управе, премда поједине унутрашње послове обављају и други органи и организације (безбедносне агенције). Стога се могу очекивати нове врсте евиденција које ће бити установљене новим законским решењима, тако да ће се евиденције водити у складу са Законом о евиденцијама и другим законима. Али битна је заштита података о личности садржаних како у евиденцијама које се воде по Закону о евиденцијама, тако и новоустановљених евиденција тзв. информационом безбедношћу, која је практично тежиште Закона о евиденцијама. Подзаконски прописи које треба донети у складу са Законом о евиденцијама углавном се тичу начина заштите података о личности високо технолошким средствима. Тада ће се и законска решења оживотворити у већем капацитету, а то свакако води већој безбедности и правној сигурности грађана и запослених. Даље, без обзира на то што номотехнички више подсећа на некакву стратегију, Закон представља солидну платформу за унапређивање и, пре свега његово усаглашавање са генералним (општим) Законом о заштити података о личности.

ЛИТЕРАТУРА

Марковић Ратко, *Управно право*, Слово, Београд, 2002.

Милков Драган, *Управно право I, Уводна и организациона питања*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2009.

Милетић Слободан, „Коментар Закона о евиденцијама и обради података у области унутрашњих послова“, *Правник у јавном сектору*, бр. 2018/186.

ПРАВНИ ИЗВОРИ

Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.

Закон о евиденцијама и обради података у области унутрашњих послова, *Службени гласник РС*, бр. 24/2018.

Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018.

Закон о заштити података о личности, *Службени гласник РС*, бр. 87/2018.

Sreten Jugović

A REVIEW OF (NEW) LEGAL PROVISIONS ON RECORD KEEPING AND DATA PROCESSING IN THE FIELD OF INTERNAL AFFAIRS IN THE REPUBLIC OF SERBIA

- Resume -

This paper analyses, using mainly the positive legal method, the most relevant provisions of the 'collective' Law on Records and Data Processing in the Field of Internal Affairs, the first of its kind in our country. The Law, essentially, represents a qualitative sample in the matter of maintaining official records and protecting data of a person, owing both to the fact that it signifies compliance with constitutional rules and to its provisions on information security of personal data. The Law provides a solid legal basis for the establishment of statutory records registers and protection of personal data, despite its nomotechnics and diction that resemble ones of a strategy rather than of a legal text. The paper also touches upon the most important provisions of the new Law on DNA Register. Finally, it concludes that legal presumptions have been set up for increased security and legal certainty not only for citizens, but also for employees responsible for managing personal data records and personal data processing and protection.¹¹

Keywords: official records, personal data protection, internal affairs, National DNA Register.

* Овај рад је примљен 27. новембра 2019. године, а прихваћен на састанку Редакције 4. децембра 2019. године.