



del. br. 85/2022
26.4.2022. godine

USTAVNI SUD REPUBLIKE SRBIJE
Bulevar kralja Aleksandra 15
11120 Beograd

1. Na osnovu člana 168, stav 2 Ustava Republike Srbije, A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava¹ sa sedištem u Beogradu, na adresi Džordža Vašingtona 54/7, 11000 Beograd, udruženje građana koje zastupa Danilo Ćurčić, direktor, podnosi:

**INICIJATIVU ZA POKRETANJE POSTUPKA ZA OCENU
USTAVNOSTI I ZAKONITOSTI čl. 2 – 21 Zakona o
socijalnoj karti**

OBRAZLOŽENJE

2. Zakon o socijalnoj karti objavljen je u Službenom glasniku RS, br. 14/2021 od 17. februara 2021. godine, a stupio je na snagu 25. februara 2021. godine. U skladu sa odredbom iz čl. 24 ovog Zakona, njegova primena počela je 1. marta 2022. godine.

3. Zakonom se uređuje uspostavljanje i vođenje jedinstvenog registra Socijalna karta, odnosno sadržina, način pristupanja, obrada i čuvanje podataka u okviru Socijalne karte, kao i druga pitanja od značaja za njegovo uspostavljanje.

4. Sa stanovišta ustavnih garancija, sporne odredbe Zakona o socijalnoj karti su sadržane u čl. 6, čl. 7, čl. 8, čl. 9, čl. 11 i čl. 17. Usled činjenice da su prethodno navedene odredbe u neposrednoj pravnoj vezi sa preostalim odredbama Zakona o socijalnoj karti,

¹ U daljem tekstu: Inicijativa A 11

podnosilac inicijative za ocenu ustavnosti predlaže da Ustavni sud pokrene postupak za ocenu ustavnosti i preostalih članova Zakona o socijalnoj karti, i to čl. 2-5, čl. 10, čl. 12-16, čl. 18-21, kao što je to već činio u sličnim pravnim situacijama, primera radi, u predmetu I Uz 51/2012, od 23. maja 2013. godine.

5. Član 6. stav 4. propisano je da se u Socijalnoj karti mogu obrađivati i podaci o licima iz socijalno ugroženih i ranjivih grupa (deca i mladi, osobe preko 65 godina, osobe sa invaliditetom, lica sa mentalnim smetnjama, samohrani roditelji, nezaposlena lica i druge kategorije socijalno ugroženih čiji su mesečni prihodi ispod odgovarajućeg nivoa i drugo) kojima pravo utvrđuje Vlada, u slučajevima pružanja pomoći prema uslovima koje definiše za svaki pojedinačni slučaj.

6. Član 7. Zakona reguliše pitanja opštih podataka o pojedincu koji se prikupljaju i obrađuju u sistemu Socijalna karta. Tako je propisano da su opšti podaci o pojedincu: 1) lično ime; 2) jedinstveni matični broj građana (JMBG), odnosno evidencijski broj za strane državljane (EBS) ili jedinstveni privremeni broj za lica čiji je identitet nepoznat; 3) pol; 4) datum, mesto, opština/grad rođenja, mesto i država ako je lice rođeno u inostranstvu; 5) ime jednog roditelja; 6) podatak o nacionalnoj pripadnosti; 7) kategorija lica (državljanin, lice bez državljanstva, stranac, tražilac azila-azilant, izbeglica, nepoznato – lice sa generisanim privremenim brojem); 8) državljanstvo; 9) podaci o prebivalištu/boravištu i istorija promena (grad, opština, naseljeno mesto, ulica, kućni broj, sprat i broj stana); 10) podaci o obrazovanju – nivo i vrsta kvalifikacije; 11) zanimanje (prema klasifikaciji zanimanja); 12) radnopravni status (podaci o poslodavcu, osnov osiguranja, datum početka osiguranja, datum promene u osiguranju, datum prestanka osiguranja, jedinstveni broj koji dodeljuje Centralni registar obaveznog socijalnog osiguranja kao i njegovu vezu sa JMBG, podaci o obračunatim i plaćenim doprinosima za obavezno socijalno osiguranje); 13) bračni status (neoženjen/neudata, u braku/razveden-a, udovac/udovica); 14) datum, mesto, opština/grad zaključenja braka; 15) lično ime supružnika, odnosno vanbračnog partnera i JMBG; 16) podaci o broju članova zajedničkog domaćinstva koji čine porodicu; 17) podaci o pokretnoj imovini; 18) imovinski status (poseduje/ne poseduje nepokretnost) i procenjena vrednost nepokretnosti (osnovica za plaćanje poreza na nepokretnu imovinu), podaci o imaocu prava na nepokretnostima iz katastra nepokretnosti (podaci o imaocu prava – ime i prezime i JMBG, podaci o nepokretnosti – naziv opštine, naziv katastarske opštine, adresa nepokretnosti, broj katastarske parcele, vrednost nepokretnosti, vrsta zemljišta, način korišćenja zemljišta (kultura), klasa zemljišta, površina parcele, redni broj objekta, način korišćenja objekta, pravni status objekta, broj posebnog dela objekta, površina, način korišćenja posebnog dela objekta, tereti i ograničenja i drugi podaci); 19) podaci o prihodima na koje se plaćaju porezi i doprinosi za obavezno socijalno osiguranje, uključujući i prihode od poljoprivrede i druge imovine i nepokretnosti; 20) podaci o isplaćenim penzijama i novčanim naknadama prema propisima o penzijskom i invalidskom osiguranju; 21) podaci o isplatama novčane naknade prema propisima o zapošljavanju, kao i podaci o isplatama privremenih i posebnih naknada, uspostavljenih u skladu sa posebnim merama i aktima Vlade; 22)

podaci o povratnicima po osnovu sporazuma o readmisiji (ime, prezime, mesto i datum rođenja, JMBG, pol, ime roditelja); 23) datum, mesto, opština/grad smrti, mesto i država smrti ako je smrt nastupila u inostranstvu i životni status (u životu/preminuo); 24) kontakt podaci (broj telefona/adresa elektronske pošte).

7. Zakonom je propisano i da se podatak iz stava 1. tačka 2) člana 7. Zakona čuva trajno, dok se ostali opšti podaci o korisniku čuvaju deset godina od prestanka prava.

8. Nadalje, članom 8. Zakona o socijalnoj karti navedeni su posebni podaci o pojedincu koji se prikupljaju i obrađuju o korisniku prava i usluga socijalne zaštite. Ti podaci su: 1) podaci o ostvarenim pravima iz socijalne zaštite, i to: (1) vrsta prava, (2) broj i datum rešenja, (3) period važenja prava (početak i prestanak važenja prava); 2) podaci o isplatama, i to: (1) datum isplate, (2) iznos isplate za određeni period, (3) broj lica kojima se vrši isplata; 3) podaci o odbijenim zahtevima, i to: (1) vrsta prava, (2) broj i datum rešenja, (3) razlog odbijanja; 4) podaci o drugim novčanim davanjima, i to: (1) vrsta prava, (2) broj i datum rešenja, (3) broj lica kojima se vrši isplata, (4) iznos davanja, (5) datum isplate za određeni period, (6) isplatilac (naziv organa i nivo vlasti); 5) podaci o pravima, subvencijama i drugim oblicima materijalne podrške, koji se finansiraju iz budžeta jedinica lokalne samouprave i budžeta Republike Srbije; 6) podaci o posebnim statusima, i to: (1) zdravstveni status, (2) podaci o invaliditetu, (3) podatak vezan za samostalnost u funkcionisanju (samostalan/uz podršku i pomoć drugog lica), (4) status školovanja (redovno/vanredno) i redovnost pohađanja, (5) podaci o starateljstvu, (6) podaci o hraniteljstvu, (7) status jednoroditeljska porodica, (8) status samohrani roditelj. Podaci iz stava 1. ovog člana čuvaju se deset godina.

9. Član 9. Zakona o socijalnoj karti propisuje koji se zajednički podaci povezanih lica sa pojedincem obrađuju ovim zakonom. Zakonodavac uopšteno propisuje da su to podaci koji označavaju vezu između pojedinca i povezanog lica, i to: 1) broj članova porodice; 2) prebivalište (opština, mesto, ulica i kućni broj, sprat i broj stana); 3) broj članova domaćinstva; 4) broj radno sposobnih/nesposobnih članova domaćinstva; 5) ukupni prihodi porodice; 6) podaci o nasilju u porodici (podaci o izvršiocu nasilja u porodici i podaci o merama zaštite prema Porodičnom zakonu i Zakonu o sprečavanju nasilja u porodici iz evidencija koje se odnose na nadležnost organa starateljstva, odnosno centra za socijalni rad); 7) podaci o izdržavanju i podaci o pokrenutom postupku izvršenja u slučaju neisplaćivanja; 8) broj i datum donošenja rešenja o ostvarenom pravu.

10. Pojedinačni podaci povezanih lica sa pojedincem su podaci koji se odnose na svako povezano lice, i to: 1) JMBG/EBS; 2) lično ime; 3) srodstvo; 4) sposobnost privređivanja (sposobnost, odnosno nesposobnost za rad, poslovna sposobnost, odnosno nesposobnost, nesposobnost za samostalan život i rad i dr.); 5) podaci o prihodu koji ostvaruje; 6) podaci o nepokretnosti koju poseduje; 7) podaci o pravu iz oblasti socijalne zaštite u kome je to lice nosilac prava; 8) podaci o pravu iz oblasti socijalne zaštite u kome je to lice učesnik prava; 9) podatak o invalidnosti; 10) datum smrti. Zakonom je propisano da se podaci iz st. 1. i 2. ovog člana čuvaju se deset godina.

11. Član 11 stav 3. Zakona o socijalnoj karti propisuje je da fizičko lice na koje se podaci odnose, preko Portala eUprava ima pravo na uvid i prava na osnovu ostvarenog uvida u podatke Socijalne karte, kao i ostala prava, u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita podataka o ličnosti.

12. Član 17. Zakona o socijalnoj karti propisuje da u slučaju da se tokom obrade podataka utvrdi neusaglašenost podataka o korisniku, odnosno povezanim licima, sistem o tome formira obaveštenje koje se prosleđuje evidencijama iz oblasti socijalne zaštite iz člana 12. stav 1. ovog zakona. Obaveštenje o neusaglašenosti podataka iz stava 1. ovog člana sadrži i instrukciju korisniku podatka da je neophodno: 1) izvršiti proveru podataka uvidom i preuzimanjem podataka iz službenih evidencija, dokumentaciju i javne isprave; 2) doneti odluku po zahtevu stranke; 3) pokrenuti postupak po službenoj dužnosti, jer se saznalo za činjenice od bitnog uticaja na ostvarivanje, promenu ili prestanak prava iz socijalne zaštite.

I Neusaglašenost čl. 6, 7, 8 i 11. Zakona o socijalnoj karti sa odredbama Zakona o zaštiti podataka o ličnosti

13. Sa aspekta Zakona o zaštiti podataka o ličnosti (Službeni glasnik RS, br. 87/2018), navedene odredbe narušavaju jedno od osnovnih načela zaštite podataka o ličnosti - načelo minimizacije podataka i ograničenja u odnosu na svrhu obrade, koji su propisani čl. 5 Zakona o socijalnoj karti. Naime, Zakonom o socijalnoj karti obrađuje se tačno 135 podataka o licu koje je korisnik prava i usluga socijalne zaštite ili licu koje je u postupku ostvarivanja prava iz sistema socijalne zaštite. Ovaj obim ličnih podataka koji se obrađuju ne postoji ni u jednoj drugoj životnoj situaciji u Republici Srbiji i ukazuje na neprimeren obim obrade podataka o ličnosti korisnika novčane socijalne pomoći i onih građana koji podnose zahteve za ostvarivanje prava iz sistema socijalne zaštite. Primera radi, čak i Zakon o evidencijama i obradi podataka u oblasti unutrašnjih poslova (Službeni glasnik RS, br. 24/2018) predviđa manji obim obrade podataka o ličnosti u situacijama korišćenja policijskih ovlašćenja. Nadalje, iako čl. 4 Zakona o socijalnoj karti navodi svrhe obrade podataka, osporene odredbe ne preciziraju koji podaci odnosno setovi podataka se obrađuju za svaku navedenu svrhu obrade, već se podaci i radnje obrade navode zbirno, čime norme sadržane u odredbama iz čl. 6, 7, 8 i 9 ostaju nedovoljno precizne i ne ispunjavaju „minimum standarda koji podrazumeva zahtev za određenošću pravne norme“.

14. Ustavno načelo jedinstva pravnog poretka nalaže da osnovni principi i pravni instituti predviđeni zakonima kojima se na sistemski način uređuje jedna oblast društvenih odnosa budu poštovani i u posebnim zakonima, osim ako je tim zakonom izričito propisana mogućnost drugačijeg uređivanja istih pitanja (Ustavni sud, UŽ 13652/2018, IUz-361/2012). Zakonom o socijalnoj karti propisano je izričito u čl. 18 stav 2 da je obrada koju vrše korisnici podataka (eksplicitno navedeni organi javne vlasti) treba da bude srazmerna svrsi, odnosno da korisnici obrađuju podatke koji su primereni, bitni i

ograničeni na ono što je neophodno u odnosu na svrhu obrade, u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita podataka o ličnosti. Isto tako, zakonodavac je prilikom donošenja zakona kojim se uređuje zaštita podataka o ličnosti – Zakona o zaštiti podataka o ličnosti predvideo njegov sistemski značaj za regulisanje ove oblasti, pa je tako u čl. 100 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti propisano da se odredbe drugih zakona koje se odnose na obradu podataka o ličnosti usklađuju sa odredbama ovog zakona do kraja 2020. godine. Iako je Zakon o socijalnoj karti donet početkom 2021. godine, nesporno je da se odredbe o usklađivanju i budućih propisa sa propisima iz oblasti koju reguliše Zakon o zaštiti podataka o ličnosti imaju primeniti u ovom slučaju.

15. Kako je po svojoj prirodi Zakon o socijalnoj karti poseban zakon kojim se regulišu pojedina pitanja obrade podataka o ličnosti korisnika prava i usluga iz sistema socijalne zaštite, kao i lica u postupku ostvarivanja prava, odredbe ovog propisa moraju biti usklađene sa odredbama „krovnog“ zakona – Zakona o zaštiti podataka o ličnosti. Takođe, odredbe ovog zakona moraju biti naročito precizne „budući da potreba za pristupačnošću, jasnoćom, određenošću i sadržajnom neprotivrečnošću, u postupcima u kojima se određene zakonske odredbe supsidijerno primenjuju, zahteva da njihova preciznost mora biti što veća“ (Ustavni sud, IUz 51/2012). U slučaju nedovoljne preciznosti norme, veća je nesigurnost u postupku iznalaženja i primene merodavne pravne norme, pa dolazi i do otežavanja korišćenja nekog prava. Imajući u vidu da se Zakonom o socijalnoj karti obrađuju podaci nekih od nesumnjivo najugroženijih kategorija građana Republike Srbije, koji su ekonomski, društveno i istorijski socijalno isključeni, zahtev za preciznošću pravne norme mora biti dodatno naglašen.

16. Uprkos tome, osporene odredbe su nedovoljno jasne i precizne, te ne ispunjavaju ni minimum zahteva sa stanovišta minimizacije podataka, jer ne propisuju koji su to konkretno podaci neophodni za ostvarenje svake pojedinačne svrhe obrade iz člana 4. Zakona o socijalnoj karti. Sa druge strane, minimizacija podataka, koja podrazumeva obavezu države da *ne prikuplja i obrađuje podatke koji su suvišni u odnosu na nameravanu svrhu obrade*, jedna je od osnovnih obaveza iz čl. 5 Konvencije Saveta Evrope o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka,² koja je sastavni deo pravnog poretka Republike Srbije.

17. Posebno su sporne odredbe sadržane u čl. 6 stav 4 Zakona o socijalnoj karti kojim je propisano da se „izuzetno, u Socijalnoj karti mogu obrađivati i podaci o licima iz socijalno ugroženih i ranjivih grupa (deca i mladi, osobe preko 65 godina, osobe sa invaliditetom, lica sa mentalnim smetnjama, samohrani roditelji, nezaposlena lica i druge kategorije socijalno ugroženih čiji su mesečni prihodi ispod odgovarajućeg nivoa i drugo) kojima pravo utvrđuje Vlada u slučajevima pružanja pomoći prema uslovima koje definiše za svaki pojedinačni slučaj“. Imajući u vidu da se radi o obradi podataka koji su po svojoj prirodi naročito osetljivi, ova norma je nedovoljno precizna jer ne

² Zakon o potvrđivanju Konvencije o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka, „Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori“, br. 1/92, „Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“, br. 12/2010, „Službeni list SCG – Međunarodni ugovori“, br. 11/2005, „Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“, br. 98/2008 i 4/2020.

propisuje na jasan način u kojim slučajevima i pod kojim uslovima se primenjuje ovaj izuzetak. Obrada posebno osetljivih podataka o ličnosti i to naročito socijalno ugroženih lica mora biti propisana zakonom, ne samo na način da se zakonom propisuje osnov obrade, već i način na koji se obrada podataka vrši, a sve u cilju zaštite prava i pravnih interesa lica čiji se podaci o ličnosti obrađuju.

18. Nadalje, čl. 7, stav 1, tačka 6 Zakona o socijalnoj karti propisano je da se kao jedan od opštih podataka o korisniku prava i usluga socijalne zaštite ili lica u postupku ostvarivanja prava prikupljaju i obrađuju i podaci o nacionalnoj pripadnosti. Spornom odredbom Zakona nije precizirano da li se ovi lični podaci prikupljaju za svako lice ili samo za lica koja ostvaruju neka posebna, dodatna prava po osnovu pripadnosti određenoj nacionalnoj grupi. Sa druge strane, Ustavom Republike Srbije u čl. 47 propisano je da je izražavanje nacionalne pripadnosti slobodno i da niko nije dužan da se izjašnjava o svojoj nacionalnoj pripadnosti, čime je odredba iz čl. 7, stav 1, tačka 6 nesaglasna sa ustavnim garancijama u pogledu prikupljanja podataka o nacionalnoj pripadnosti građana.

19. Pojedinaac čiji se podaci obrađuju u Socijalnoj karti, prema članu 11. stav 3. Zakona ima pravo na uvid i pravo na osnovu ostvarenog uvida, preko Portala eUprava, u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita podataka o ličnosti. Ovde treba primetiti da Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, kao krovni zakon pravo na pristup ličnim podacima postavlja znatno šire od člana 11. stav 3. Zakona o socijalnoj karti. Ovo pre svega u delu koji se tiče načina ostvarivanja „prava na uvid“ i „prava na osnovu ostvarenog uvida“. Tako se prema krovnom zakonu, ovo pravo definisano terminom „pristup podacima“, može ostvariti nezavisno od činjenice da li se sprovodi preko Portala eUprava ili na drugi način. Lica čiji se podaci obrađuju na osnovu Zakona o socijalnoj karti su korisnici prava i usluga sistema socijalne zaštite i potencijalni korisnici ovog sistema za koje se sa pravom može pretpostaviti da su, usled siromaštva, tehnološke neobrazovanosti, nemogućnosti pristupa računarima, internetu ili pametnim telefonima, u manjoj meri u mogućnosti da koriste Portal eUprava. Zbog toga su pravo na uvid i prava na osnovu ostvarenog uvida iz člana 11. stav 3. Zakona o socijalnoj karti u suprotnosti sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti, odnosno sa načelom jedinstva pravnog poretka iz čl. 4 Ustava Republike Srbije.

II Neusklađenost člana 9 Zakona o socijalnoj karti sa članovima 4, 21, i 42. Ustava Republike Srbije

20. Član 4 stav 1 Ustava predviđa da je pravni poredak jedinstven. Član 21 Ustava predviđa da su pred Ustavom i zakonom svi jednaki i da svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije (član 21, stav 2). Dalje se navodi da je zabranjena svaka diskriminacija, neposredna ili posredna, po bilo kom osnovu, a naročito po osnovu rase, pola, nacionalne pripadnosti, društvenog porekla, rođenja, veroispovesti,

političkog ili drugog uverenja, imovnog stanja, kulture, jezika, starosti i psihičkog ili fizičkog invaliditeta (član 21, stav 3).

21. Član 42 Ustava jemči zaštitu podataka o ličnosti. Ova odredba Ustava propisuje da se prikupljanje, držanje, obrada i korišćenje podataka o ličnosti uređuju zakonom. Pored toga, zabranjena je i kažnjiva upotreba podataka o ličnosti izvan svrhe za koju su prikupljeni, u skladu sa zakonom, osim za potrebe vođenja krivičnog postupka ili zaštite bezbednosti Republike Srbije, na način predviđen zakonom.

22. Članom 9. Zakona o socijalnoj karti predviđeno je da se prikupljaju i obrađuju i *podaci lica koja su povezana sa korisnikom ili potencijalnim korisnikom sistema socijalne zaštite*. Pored činjenice da nije precizno definisano da li se radi o tome da ovo važi samo za bivšeg vanbračnog partnera koji živi u domaćinstvu sa podnosiocem zahteva ili za bivšeg vanbračnog partnera koji je u obavezi da učestvuje u izdržavanju, ili pak za neku treću situaciju, pitanje je i kako će organi uprave postupati u slučajevima kada postoji više bivših vanbračnih partnera – da li se svi smatraju povezanim licima i kada ta veza od značaja za Zakon o socijalnoj karti prestaje. Uz to, pitanje je i da li se ovi podaci uzimaju u obzir i u slučajevima nasilja u porodici, nedavanja izdržavanja ili drugih slučajeva u kojima bi se usled primanja ili imovine veće vrednosti bivšeg vanbračnog partnera moglo dogoditi da centri za socijalni rad odbiju zahtev ili ukinu pravo koje je priznato podnosiocu zahteva. Odredba čl. 9 Zakona o socijalnoj zaštiti nesaglasna je i sa odredbama čl. 21. Ustava Republike Srbije kojim se jemči zabrana posredne ili neposredne diskriminacije. Ovo naročito u odnosu na lica povezana sa korisnikom sistema socijalne zaštite. Nedovoljno precizno definisana „povezanost“ nekog lica sa licem koje podnosi zahtev za ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć ili ostvaruje pravo na novčanu socijalnu pomoć diskriminiše ova lica u odnosu na ostale kategorije građana, suprotno garancijama sadržanim u čl. 21 Ustava Republike Srbije. Naime, sama činjenica da je neko lice, primera radi, bivši vanbračni partner lica koje podnosi zahtev za ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć, dovodi do obrade podataka o ličnosti ovog lica, uprkos tome što ono nema nikakav pravni interes u ovoj pravnoj situaciji, stavlja to lice u nejednak položaj u odnosu na ostale građane samo na osnovu činjenice da je nečiji bivši vanbračni partner

III Neusklađenost čl. 17 Zakona o socijalnoj karti sa odredbama Konvencije Saveta Evrope o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka, sa odredbama iz čl. 8 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i sa odredbom iz čl. 9 Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima

a) Neusklađenost čl. 17 Zakona o socijalnoj karti sa odredbama Konvencije Saveta Evrope o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka

23. Ustav Republike Srbije u čl. 16 i 194 propisuje da su opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori sastavni deo pravnog poretka Republike Srbije i da se neposredno primenjuju, kao i da potvrđeni međunarodni ugovori moraju biti u skladu s Ustavom.

24. Konvencija Saveta Evrope o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka sastavni je deo pravnog poretka Republike Srbije od stupanja na snagu Zakona o potvrđivanju Konvencije o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka. S tim u vezi značajno je napomenuti da se odredbom iz čl. 9 Konvencije propisuje da svako lice ima pravo „da se na njega ne odnosi odluka koja bitno utiče na njega, a zasniva se isključivo na automatskoj obradi podataka bez uzimanja u obzir njegovih stavova“. Konvencijom su dopušteni izuzeci i ograničenja od ovog pravila, samo onda kada je takav izuzetak propisan zakonom, kada se njima poštuje suština osnovnih prava i sloboda i kada predstavlja neophodnu i srazmernu meru u demokratskom društvu za, između ostalog i zaštitu važnih ekonomskih i finansijskih interesa države i drugih bitnih ciljeva od opšteg javnog interesa.

25. Članom 17 Zakona o socijalnoj karti propisano je da ako se tokom obrade utvrdi neusaglašenost podataka o korisniku, odnosno povezanim licima, *o tome se formira obaveštenje koje se prosleđuje evidencijama iz oblasti socijalne zaštite*. Ovo obaveštenje sadrži instrukciju korisniku podataka (organi nadležni za sprovođenje socijalne zaštite - centri za socijalni rad, jedinice lokalne samouprave koje obavljaju poverene poslove, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, nadležni organ autonomne pokrajine za sprovođenje socijalne zaštite, nadležni republički organ za sprovođenje aktivnosti unapređenja socijalne zaštite i drugi organi državne uprave i institucije, u skladu sa čl. 11 Zakona o socijalnoj karti) da je neophodno izvršiti proveru podataka uvidom i preuzimanjem podataka iz službenih evidencija, dokumentacije i javnih isprava; da je neophodno doneti odluku po zahtevu stranke ili da je neophodno pokrenuti postupak po službenoj dužnosti jer se saznalo za činjenice od bitnog uticaja na ostvarivanje, promenu ili prestanak prava iz socijalne zaštite.

26. Iz sadržine gorenavedene odredbe Zakona o socijalnoj karti nedvosmisleno je jasno da se radi o automatizovanoj obradi podataka kojom se korisnici podataka samo obaveštavaju da je neophodno preduzeti određene radnje u pogledu prava osobe čiji su lični podaci sadržani u Socijalnoj karti. Usled toga, u skladu sa garancijama iz čl. 9 Konvencije Saveta Evrope o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka, korisniku je onemogućeno da se uzmu u obzir njegovi stavovi u odnosu na ovu automatizovanu obradu podataka o ličnosti. Imajući u vidu netransparentnost algoritma koji pruža obaveštenje o potrebi usaglašavanja, te činjenicu da je najčešća posledica usaglašavanja ukidanje ili izmena rešenja o ostvarivanju prava na novčanu socijalnu pomoć, ova odredba nesrazmerna je u demokratskom društvu cilju koji se želi postići u svrhu zaštite važnih ekonomskih i finansijskih interesa države.

27. Nesrazmernost odredbe i isključivanja mogućnosti osobe čiji su lični podaci obrađivani u Socijalnoj karti „da se uzmu u obzir njeni stavovi“ mora se u kontekstu ovog propisa posmatrati u svom punom kapacitetu – uzimajući u obzir da se uspostavljenom bazom podataka obrađuje najmanje 135 ličnih podataka najugroženijih kategorija građana Republike Srbije, te da je ova obrada nesrazmerna bilo kojoj drugoj obradi podataka o ličnosti u Republici Srbiji. Za pitanje nesrazmernosti značajno je napomenuti i da se automatskim preispitivanjem, odnosno formiranjem i dostavljanjem obaveštenja iz člana 17. Zakona o socijalnoj karti znatno „pooštravaju“ uslove koji su predviđeni Zakonom o socijalnoj zaštiti³, čime se ovo pitanje vraća na teren poštovanja ustavnog načela jedinstva pravnog poretka, jer se zakonom koji reguliše posebnu obradu podataka o ličnosti u sistemu socijalne zaštite zadire u prava iz samog sistema socijalne zaštite, koja su regulisana Zakonom o socijalnoj zaštiti.

28. Naime, Zakon o socijalnoj zaštiti u čl. 96 i 97 propisuje postupak preispitivanja uslova za ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć. Tako se odredbom čl. 96 Zakona o socijalnoj zaštiti propisuje da centar za socijalni rad preispituje uslove za ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć u maju na osnovu prihoda korisnika prava ostvarenih u prethodna tri meseca, osim za korisnike koji se smatraju sposobnim za rad, koji novčanu socijalnu pomoć primaju devet meseci u toku kalendarske godine. Nadalje se čl. 97 Zakona propisuje dužnost korisnika prava na novčanu socijalnu pomoć da obaveštava organ odlučivanja o promenama koje su od uticaja na priznato pravu u roku od 15 dana od dana kada je promena nastala. Nasuprot ovim odredbama, Zakon o socijalnoj karti u čl. 17 propisuje automatsku proveru podataka koja se vrši 24 časa dnevno, svakog dana u godini. Pritom, kao što je pomenuto – ovo čini na netransparentan način jer je nepoznato kako je regulisan algoritam koji vrši provere (o tome ne postoji ni jedna odredba Zakona o socijalnoj karti!), a ne ostavlja se ni mogućnost korisniku novčane socijalne pomoći, subjektu podataka, da se uzmu u obzir njegovi stavovi prilikom donošenja odluke, suprotno garancijama iz čl. 9 Konvencije Saveta Evrope o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka.

b) Neusklađenost čl. 17 Zakona o socijalnoj karti sa odredbama iz čl. 8 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

29. Kao što je napomenuto, iako se odredbom iz čl. 17 Zakona o socijalnoj karti vrši automatizovana obrada podataka o ličnosti, zakonska norma ne propisuje na koji način se ta obrada vrši, niti transparentno reguliše funkcionisanje algoritma na osnovu kog se donosi odluka. Imajući u vidu posledicu ovakve obrade podataka o ličnosti, koja može biti kako uskraćivanje, tako i umanjivanje dodeljenog iznosa novčane socijalne pomoći, te kao što je prethodno navedeno, da se obrada i provera usklađenosti vrši automatizovano, 24 časa dnevno, 365 dana u godini, uprkos odredbama Zakona o socijalnoj zaštiti koje propisuju proceduru provere ispunjenosti kriterijuma za

³ „Službeni glasnik RS“, br. 24/2011.

ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć i druga novčana davanja u sistemu socijalne zaštite, te obima podataka koji se prikupljaju i obrađuju (135 podataka o ličnosti korisnika i sa korisnikom povezanih lica), postavlja se pitanje usklađenosti odredbe čl. 17 Zakona o socijalnoj karti sa garancijama iz čl. 8 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKJLP).

30. Kroz prethodno opisanu, i zakonom nedovoljno jasno regulisanu izuzetno ekstenzivnu obradu podataka o ličnosti korisnika i potencijalnih korisnika sistema socijalne zaštite, sistem Socijalna karta stvara izuzetno intimnu sliku o svakom pojedincu, čak iako korisnici nisu ni na koji način *onespokojeni* ovakvom obradom podataka o ličnosti (Sud pravde Evropske unije, slučaj C-293/12, paragraf 33).

31. Obrada podataka o ličnosti predviđena Zakonom o socijalnoj karti predstavlja nesumnjivo mešanje u pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života, kako ga tumači u svojoj praksi Evropski sud za ljudska prava (Evropski sud za ljudska prava, (Amann protiv Švajcarske [Veliko veće], 2000, paragrafi 66-67; Rotaru protiv Rumunije [Veliko veće], 2000, paragrafi 43-44), Uzun protiv Nemačke, 2010, paragraf 51, P.G. i J.H. protiv Ujedinjenog kraljevstva, 2001, paragraf 57). Da bi ovo mešanje u pravo na privatn i porodičan život bilo u skladu sa garancijama iz čl. 8 EKLJP, potrebno je da ono bude: propisano zakonom, neophodno u demokratskom društvu i uspostavljeno radi postizanja legitimnog cilja.

32. Iako je ovo mešanje propisano donekle nejasnim odredbama koje nisu dovoljno precizne (videti paragrafe 14 i 15 Inicijative za ocenu ustavnosti), uopšteno uzev, materija obrade podataka o ličnosti korisnika i potencijalnih korisnika sistema socijalne zaštite regulisana je zakonom.

33. Bolje postizanje ciljanog obezbeđivanja prava na novčana davanja u sistemu socijalne zaštite i smanjivanje zloupotreba prava svakako su legitimni ciljevi. Međutim, da bi se osporene odredbe Zakona o socijalnoj karti mogle da unaprede sistem novčanih socijalnih davanja i smanjivanje zloupotreba u ostvarivanju ovih prava, neophodno je da uopšte postoje podaci o stepenu zloupotreba u sistemu socijalne zaštite. Takvi podaci ne postoje, pa je sistem kontrole i obrade 135 podataka o ličnosti korisnika novčane socijalne pomoći i potencijalnih korisnika novčane socijalne pomoći uspostavljen radi onemogućavanja potencijalnih zloupotreba, bez postojanja realnog rizika od ove pojave, čije bi iskorenjivanje svakako bilo legitiman cilj.

34. Stoga se stepen obrade podataka o ličnosti i nesaglasnost osporenih odredaba Zakona o socijalnoj karti moraju posmatrati iz perspektive neophodnosti u demokratskom društvu. Države imaju posebnu odgovornost u uspostavljanju i primeni novih tehnologija i njihovog balansa u odnosu na potencijalno mešanje u poštovanje privatnog i porodičnog života (Evropski sud za ljudska prava, S. i Marper protiv Ujedinjenog kraljevstva (2004), br. 30562/04 i 30566/04).

35. Konačno, radi procene da li je obrada podataka o ličnosti u sistemu Socijalna karta u skladu sa zahtevima iz čl. 8 EKLJP, potrebno je pogledati da li je obrada transparentna, koji je njen cilj i kako su primenjeni principi minimizacije obrade podataka o ličnosti (Okružni sud u Hagu, NJCM i drugi protiv Holandije (2020) The Hague District Court ECLI: NL: RBDHA:2020:1878 (SyRI)).⁴ U tom pogledu, podnosioci Inicijative za ocenu ustavnosti podsećaju Sud na argumente sadržane u paragrafima 13, 16, 26 i 28 koji jasno ukazuju na nepostojanje transparentnosti u pogledu obrade podataka o ličnosti i na ekstenzivnu obradu podataka o ličnosti kakva ne postoji ni u jednoj drugoj životnoj situaciji u Republici Srbiji i kakva se ne primenjuje ni na jednu drugu društvenu grupu u zemlji.

c) Neusklađenost čl. 17 Zakona o socijalnoj karti sa odredbama iz čl. 9 Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima

36. Konačno, odredbe iz čl. 17. Zakona o socijalnoj karti u suprotnosti su i sa odredbama iz čl. 9 Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima kojima se garantuje pravo na socijalnu sigurnost. Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava tumači ovu odredbu na taj način da se ukidanje, umanjivanje ili prekid prava iz sistema socijalne zaštite mora zasnovati na razumnim kriterijumima koji su procenjeni u adekvatnom postupku (Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava Ujedinjenih nacija, Opšti komentar 19 (2008), strana 8). Imajući sve prethodno izneto, očevidno je da je osporena odredba u suprotnosti sa ovim tumačenjem jer niti postoje jasni kriterijumi, niti korisnici i potencijalni korisnici mogu da imaju razumna očekivanja o ishodu postupka koji se tiče ostvarivanja njihovog prava iz sistema socijalne zaštite.

⁴ Engleski prevod presude dostupan:
<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id¼ECLI:NL:RBDHA:2020:1878>

IV Zaključak

Zbog svega navedenog A 11 - Inicijativa za ekonomska i socijalna prava smatra da su čl. 6 stav 4, čl. 7, čl. 8, čl. 9, čl. 11 stav 3 i čl. 17 Zakona o socijalnoj karti, kao i čl. 2-5, čl. 10, čl. 12-16, čl. 18-21 u suprotnosti sa čl. 4, 21 i 42, Ustava, čl. 9 Konvencije Saveta Evrope o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka, čl. 8 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i čl. 9 Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, pa:

I Predlaže da Ustavni sud Srbije donese rešenje o pokretanju postupka za ocenu ustavnosti navedenih članova Zakona o socijalnoj karti;

II Predlaže da Ustavni sud Srbije, u skladu sa svojom dosadašnjom praksom⁵ obustavi izvršenje pojedinačnih radnji koje su preduzete na osnovu čl. 6 stav 4, 7, 8, 9, člana 11. stav 3, 17. Zakona o socijalnoj karti zbog nastupanja neotklonjivih štetnih posledica po građane na koja se ova odredba primenjuje.

U Beogradu, 26. aprila 2021. godine



INICIJATIVA ZA
EKONOMSKA I
SOCIJALNA PRAVA

Za podnosioca:

Danilo Ćurčić

A 11 - Inicijativa za ekonomska i socijalna prava,
direktor

⁵ Videti rešenja Ustavnog suda Srbije u predmetima I Uz-361/2012 od 22. maja 2013. godine, I Uz-244/2015 od 8. oktobra 2015. godine i I Uo-2015/2017 od 21. decembra 2017. godine