

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
НАРОДНА СКУПШТИНА
Одбор за уставна питања
и законодавство
04 Број: 011-2718/22-2
27. април 2023. године
Београд

УСТАВНОМ СУДУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

БЕОГРАД
Булевар Краља Александра 15

Одбор за уставна питања и законодавство Народне скупштине Републике Србије, на седници одржаној 27. априла 2023. године, поводом поднете иницијативе за покретање поступка за оцену сагласности са потврђеним међународним уговорима одредаба чл. 2 – 21. Закона о социјалној карти („Службени гласник РС”, број 14/21), одлучио је да достави Уставном суду следеће мишљење:

Уставном суду је поднета иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима одредаба чл. 2 – 21. Закона о социјалној карти („Службени гласник РС”, број 14/21) од стране А-11 Иницијатива за економска и социјална права из Београда дел. бр. 85/2022 од 26. априла 2022. године.

Уставни суд је, својим актом број IУз-45/2022 од 6. децембра 2022. године доставио Народној скупштини ради давања мишљења иницијативу коју је поднела А-11 Иницијатива за економска и социјална права из Београда.

Народна скупштина је својим актом 03 Број 011-2396/22 од 8. децембра 2022. године доставила Влади Републике Србије захтев за достављање мишљења поводом иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима одредаба чл. 2-21 Закона о социјалној карти који је Народној скупштини доставио Уставни суд.

Регистар Социјална карта, установљен Законом о социјалној карти, обједињава службене евиденције о оствареним правима и услугама у области социјалне, дечије и борачко-инвалидске заштите, а такође је повезан са регистрима и евиденцијама државних органа ради преузимања неопходних података. Постојање јединствене и централизоване евиденције, у електронском облику која садржи тачне и ажурне податке о социјално-економском статусу појединца и са њим повезаних лица, као и правима која лице остварује, омогућава овлашћеним службеним лицима да утврђују чињенице неопходне за одлучивање у поступцима остваривања права и услуга, односно обезбеђивање ажурних података о корисницима у складу са посебним законима којима се утврђују следећа права и услуге:

1. Права и услуге у области социјалне заштите, и то: новчана социјална помоћ; додатак за помоћ и негу другог лица; посебна новчана накнада; услуге смештаја; помоћ за оспособљавање за рад; једнократна помоћ.

2. Права у области дечије заштите (финансијске подршке породици са децом), и то: дечји додатак; родитељски додатак; накнада зараде, односно накнада плате за време породичног одсуства, одсуства са рада ради неге детета и одсуства са рада ради посебне неге детета; остале накнаде по основу рођења и неге детета и посебне неге детета; накнада трошкова боравка у предшколској установи за децу без родитељског старања; накнада трошкова боравка у предшколској установи за децу са сметњама у развоју и децу са инвалидитетом; накнада трошкова боравка у предшколској установи за децу корисника новчане социјалне помоћи.

3. Права и услуге у области борачке и инвалидске заштите, и то: лична инвалиднина; породична инвалиднина; додатак за негу; дечији додатак; ортопедски додатак; здравствена заштита и друга права у вези са остваривањем здравствене заштите; медицинско-техничка помагала; бањско климатски опоравак; професионална рехабилитација и новчана примања за време професионалне рехабилитације; инвалидски додатак; месечно новчано примање; породични додатак; борачки додатак; накнада трошкова смештаја у установу социјалне заштите; новчана накнада за набавку путничког моторног возила; право на посебан пензијски стаж; решавање стамбених потреба; накнада трошкова путовања; бесплатна повлашћена возња; право на „Борачку споменицу“; право на легитимацију; право на приоритет у запошљавању; антифашистичка споменица 1941; помоћ у случају смрти; право борца на униформу.

Пошто се у регистру Социјална карта воде подаци о личности, у складу са Законом о заштити података о личности („Службени гласник РС”, број 87/18), уређена је у члану 4. Закона о социјалној карти сврха обраде података, и то:

- 1) одређивање социјално-економског статуса појединца и са њим повезаних лица ради утврђивања чињеница неопходних за одлучивање о праву и услузи у области социјалне заштите;
- 2) аутоматизација поступака и процеса везаних за поступање у области социјалне заштите, као и ауторизација приступа подацима у Социјалној карти;
- 3) креирање социјалних политика кроз одређивање социјално-економског статуса појединца и са њим повезаних лица и шире заједнице;
- 4) превенција сиромаштва и отклањање последица социјалне искључености;
- 5) обављање статистичких, социјално-економских и других истраживања, анализа података и израда извештаја потребних за обављање послова из надлежности министарства надлежног за социјална питања и борачко-инвалидску заштиту.

1) Одређивање социјално-економског статуса појединца и са њим повезаних лица ради утврђивања чињеница неопходних за одлучивање о праву и услузи у области социјалне заштите (члан 4. став 1. тачка 1) Закона о социјалној карти врши се у складу са посебним законима, Законом о социјалној

заштити („Службени гласник РС”, бр. 24/11 и 117/22 – УС), Законом о правима бораца, војних инвалида, цивилних инвалида рата и чланова њихових породица („Службени гласник РС”, број 18/20) и Законом о финансијској подршци породици са децом („Службени гласник РС”, бр. 113/17, 50/18, 46/21 – УС, 51/21 – УС, 53/21 – УС, 66/21 и 130/21) у којима су утврђени услови, односно услови социјално-економског статуса појединца и са њим повезаних лица, које подносилац захтева мора да испуни како би остварио право или услугу. Овлашћено службено лице, приликом утврђивања чињеница, прибавља искључиво податке неопходне за одлучивање, чиме је остварена сврха обраде података о личности утврђена Законом. У односу на право, односно услугу, регистар Социјална карта омогућава прибављање тачно и само оних података који су утврђени посебним законом, а ближе подзаконским актима кроз обрасце захтева - Уредба о примањима и приходима који су од утицаја на остваривање права на новчану социјалну помоћ („Службени гласник РС”, број 36/11), Правилник о обрасцима у поступку остваривања права на новчану социјалну помоћ („Службени гласник РС”, број 39/11), Правилник о ближим условима и начину остваривања права на финансијску подршку породици са децом („Службени гласник РС”, број 58/18), Правилник о ближим условима, поступку и начину остваривања права на одсуство са рада или рада са половином пуног радног времена ради посебне неге детета („Службени гласник РС”, број 56/18), Правилник о начину вођења јединствене евиденције података („Службени гласник РС”, број 161/20).

Утврђивање чињеница које се воде у службеним евиденцијама орган је дужан да прибави по службеној дужности поштујући начело делотворности и економичности поступка (члан 9. Закона о општем управном поступку), као и члан 103. истог закона којим се орган који поступа обавезује да „по службеној дужности, у складу са законом, врши увид, прибавља и обрађује податке о чињеницама о којима се води службена евиденција, а који су неопходни за одлучивање”, као и да „у поступку који се покреће по захтеву странке орган може да врши увид, прибавља и обрађује личне податке о чињеницама о којима се води службена евиденција када је то неопходно за одлучивање, осим ако странка изричито изјави да ће те податке прибавити сама”.

Прибављање података у електронском облику из службених евиденција врши се у складу са прописима којима се уређује електронска управа, односно у складу са чланом 2. став 1. тачка 2) Правилника о начину на који органи врше увид, прибављају, обрађују и уступају, односно достављају податке о чињеницама о којима се води службена евиденција из регистара у електронском облику, а који су неопходни за одлучивање у управном поступку („Службени гласник РС”, број 57/19). Како би обрада података о личности била законита, орган надлежан за вођење евиденције (у електронском облику) из које је неопходно по службеној дужности прибавити податке, утврђује правни основ за обраду података, одобрава њихово коришћење и омогућава им приступ у електронском облику. По том принципу релевантни надлежни органи, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Министарство унутрашњих послова, Пореска управа, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, Национална служба за запошљавање и Републички геодетски завод су поступили и обезбедили коришћење података из својих службених евиденција у складу са Законом о социјалној карти. Како се „прикупљање, држање, обрада и коришћење података о личности уређују законом” члан 42. Устава Републике Србије („Службени гласник РС”, бр. 98/06

и 16/22), у члану 15. Закона о социјалној карти уређено је из којих евиденција и од којих органа се прибављају одређени подаци.

При изради Закона о социјалној карти обезбеђено је да у складу са правима и условима за остваривање права из области социјалне, дечије и борачко-инвалидске заштите се прибављају само неопходни подаци. При томе треба имати у виду да Законом о социјалној карти нису прописани сви подаци за сва права и услуге с обзиром да реално не постоје сви подаци у електронском облику, односно у електронским евиденцијама из којих би се могли прибавити.

Приликом прибављања података, овлашћено службено лице у регистру Социјална карта одређује поступак који води, уноси податке о предмету (број поднеска, датум подношења и идентификациону ознаку странке) након чега се омогућава овлашћеном службеном лицу да изврши увид у податке који су у том поступку неопходни за одлучивање. Тиме се управо остварује једно од основних начела обраде „да подаци о личности морају бити примерени, битни и ограничени на оно што је неопходно у односу на сврху обраде („минимизација података“), што се јасно може видети на примеру остваривања права на новчану социјалну помоћ. У прилогу број 1 овог одговора, ради доказивања извршене минимизације података приказан је извод из матрице којом су дефинисани подаци из области социјалне заштите које садржи Закон о социјалној карти, односно приказана је матрица преузимања података из изворних евиденција из члана 15. Закона о социјалној карти и њиховог даљег коришћења из регистра социјална карта у односу на права из социјалне заштите. На исти начин је извршено дефинисање података и за област дечије и борачко-инвалидске заштите.

За остваривање права на новчану социјалну помоћ неопходно је испунити одговарајуће услове који су прописани Законом о социјалној заштити, Уредбом о примањима и приходима који су од утицаја на остваривање права на новчану социјалну помоћ и Правилником о обрасцима у поступку остваривања права на новчану социјалну помоћ. Ако подносилац захтева сам предаје неопходну документацију којом доказује да испуњава услове прописане законом, потребно је да уз захтев достави: изводе из матичне књиге рођених за чланове породице; извод из књиге венчаних (пресуду о разводу, извод из књиге умрлих); уверење о држављанству Републике Србије за све чланове породице; доказе о пребивалишту/боравишту за све чланове заједничког домаћинства; доказ о броју чланова домаћинства; доказе о радно-правном статусу; доказе о поседовању односно непоседовању непокретности за све чланове породице; потврду о приходима у три месеца која претходе месецу подношења захтева за све чланове заједничког домаћинства без пореза и доприноса (из предузећа или приватног послодавца, о пензији, о алиментацији, о примањима из борачко-инвалидске заштите, о накнади за наезапосленост); уверење Фонда ПИО да чланови породице нису корисници пензије по било ком основу; потврду о катастарским приходима у претходној години за све чланове заједничког домаћинства; уверење о евиденцији на тржишту рада за све радно способне чланове домаћинства, са напоменом да нису одбили понуђено запослење; решење о престанку радног односа; потврду о својству редовног ученика за децу школског узраста; пресуду о регулисаном издржавању од стране родитеља за децу, остарелих лица од стране сродника који су у обавези учешћа у издржавању старих и неспособних за рад; решење о наследству, поклону,

доживотном издржавању; доказ о датим улозима на штедњу, хартије од вредности; уверење да ли поседује моторно возило и процену вредности.

Један од докумената који подносилац предаје је Извод из матичне књиге рођених који садржи 28 података о сваком лицу, и то:

Град	Мајка име
Општина	Отац презиме
Матично подручје	Мајка презиме (и презиме пре закључења брака)
Текући број	Отац ЈМБГ
Година уписа	Мајка ЈМБГ
Име	Отац дан, месец и година рођења
Презиме	Мајка дан, месец и година рођења
Пол	Отац Место и општина-град рођења, а ако је лице рођено у иностранству и држава рођења
Дан, месец, година и час рођења	Мајка Место и општина-град рођења, а ако је лице рођено у иностранству и држава рођења
Место и општина-град рођења, а ако је лице рођено у иностранству и држава рођења	Отац држављанство
ЈМБГ	Мајка држављанство
Држављанство	Отац пребивалиште и адреса
Национална припадност	Мајка пребивалиште и адреса
Отац име	Накнади уписи и забелешке

У регистру Социјалној карта о лицу се електронски прибављају следећи подаци у вези са подацима који су са наведеним изводом: ЈМБГ, име, презиме, пол, датум рођења, место и општина/град рођења, држављанство, ЈМБГ мајке, име мајке, презиме мајке, ЈМБГ оца, име оца, презиме оца, национална припадност, што је 14 података мање од оних који се налазе у изводу. Обим података који се прибавља по службеној дужности путем Социјалне карте је мањи од доказа који се предају у папирном облику, а обрада података о личности сразмерна је сврси. На овај начин могли бисмо да доказујемо да је извршена минимизација и осталих доказа.

Подаци се обрађују у односу на право, односно услугу која се захтева, што значи да је у регистру Социјална карта прецизно, у складу са законом, одређено право и подаци које је потребно прибавити. Овлашћено службено лице

не обрађује исти скуп података за сва права јер се, од поступка до поступка, прибављају искључиво подаци неопходни за одлучивање о конкретном праву или услузи. Тиме се остварује не само начело да се подаци о личности морају „прикупљати у сврхе које су конкретно одређене, изричите, оправдане и законите и даље се не могу обрађивати на начин који није у складу са тим сврхама („ограничење у односу на сврху обраде“), већ и основно начело да се подаци морају обрађивати законито, поштено и транспарентно у односу на лице на које се подаци односе („законитост, поштење и транспарентност“). За сва права и услуге у области социјалне заштите за које је омогућено прибављање чињеница у регистру Социјална карта, посебним законима утврђени су подаци, односно услови који су чињенице које се испитују. У Закону о социјалној карти обједињено су представљени подаци који су релевантни у свим правима и услугама, чиме је први пут законодавац свеобухватно уредио обраду података о личности у области социјалне, дечије и борачко-инвалидске заштите, као што је то уређено и у другим областима, у здравству Законом о здравственој документацији и евиденцијама у области здравства („Службени гласник РС”, бр. 123/14, 106/15, 105/17, 25/19 - др. закон), у евиденцијама Министарства унутрашњих послова у Закону о евиденцијама и обради података у области унутрашњих послова („Службени гласник РС”, број 24/18). Циљ доношења Закона о социјалној карти је успостављања регистра социјална карта као „јединствене и централизоване евиденције, у електронском облику која садржи тачне и ажурне податке о социјално-економском статусу појединца и са њим повезаних лица и која омогућава корисницима података да обављају послове обраде података ради утврђивања чињеница неопходних за остваривање права и услуга из области социјалне заштите, а посебно ради ефикаснијег остваривања права и услуга социјалне заштите, праведније расподеле социјалне помоћи, унапређења ефикасности и проактивности рада органа у области социјалне заштите, обезбеђивања подршке у дефинисању и обликовању социјалне политике и праћења укупних ефеката мера социјалне заштите, као и обезбеђивање ажурних података о корисницима за случај ванредне ситуације”. Законом о социјалној карти додатно је уређена обрада података о личности с обзиром да се врши у електронском облику, што је посебно наглашено сврхом у наредној тачки 2).

2) Аутоматизација поступака и процеса везаних за поступање у области социјалне заштите, као и ауторизација приступа подацима у Социјалној карти (члан 4. став 1. тачка 2) Закона о социјалној карти). Аутоматизација поступака и процеса везаних за поступање односи се на омогућавање приступа подацима у електронском облику путем веб сервиса успостављених између регистра Социјалне карте и службених евиденција у којима се воде чињенице неопходне за одлучивање. Аутоматска обрада података врши се упитом ка одговарајућој евиденцији по идентификационој ознаци подносиоца захтева у складу са Законом о електронској управи, што је ближе уређено чланом 11: „Орган преузима податке из регистара и евиденција у електронском облику без додатних провера, у складу са законом. ... Увид у податке и њихово преузимање врши се преко Сервисне магистрале органа или другог прихваћеног решења на основу јединствених шифарника и јединствених идентификатора корисника услуге електронске управе чије податке орган у оквиру својих надлежности обрађује. Јединствени идентификатори су подаци на основу којих се, из регистара и евиденција у електронском облику које органи воде у складу са посебним законима, могу упоредити подаци о корисницима, и то: јединствени

матични број грађана, јединствени образовни број, јединствени број који додељује Централни регистар обавезног социјалног осигурања за потребе обавезног социјалног осигурања обвезницима доприноса и осигураним лицима, лични број осигураника, матични број и порески идентификациони број. Орган је дужан да податке из евиденција у електронском облику које су законом, односно другим прописом установљене, достави другом органу који води регистар, ако су ти подаци неопходни за вођење тог регистра, а ради извршавања послова из њихове надлежности. Орган мора водити евиденцију сваког приступа и увида у електронске документе и податке из своје надлежности, и то податке о: идентитету овлашћеног лица (јединствени матични број грађана и лично име), датуму и времену приступа и скупу података којима се приступало”.

Поштујући ову одредбу, у регистру Социјална карта води се евиденција (журнал приступа) о сваком приступу систему и извршеној обради података о личности. Тиме се спречава могућност злоупотребе од стране овлашћених службених лица и контрола приступа подацима приликом вођења поступка. Ауторизација приступа омогућава да овлашћено лице, у име надлежног органа, води један или више поступака које му је у систему омогућио администратор органа кога је Решењем именовано руководиоца органа (директор центра за социјални рад, начелник градске или општинске управе и др), у складу са систематизацијом радних места и овлашћењима која су запосленом дата. „Орган кроз ауторизацију овлашћује одређено овлашћено службено лице за електронско управно поступање. Прибављање и уступање података врши се искључиво између ауторизованих учесника у циљу обезбеђења интегритета пренетих података” (члан 35. Закона о електронској управи). Приступ Социјалној карти омогућен је искључиво шемом електронске идентификације високог нивоа поузданости (коришћењем електронског сертификата), како би се обезбедила поуздана аутентификација овлашћеног службеног лица које користи регистар Социјална карта, односно да би се онемогућио неовлашћени приступ систему. На овај начин осигурана је законита обрада података о личности од стране овлашћеног (ауторизованог) корисника система. Како би се водила евиденција приступа подацима о личности, у регистру Социјална карта се, приликом прибављања података, чувају подаци о улогованом кориснику (идентификациона ознака – ЈМБГ, име и презиме, датум и време приступа, као и назив поступка и број поднеска (захтева) по ком се води поступак. Тиме се омогућава контрола и утврђивање законитости обраде података о личности од стране овлашћених службених лица у сваком поступку од стране надлежних органа (управне инспекције, Повереника за информације од јавног значаја и обраду података о личности и других органа) који врше надзор над применом закона, као и омогућавање права лица чији се подаци обрађују „да од руковооца захтева информацију о томе да ли обрађује његове податке о личности”. Сваки корисник права може извршити увид у своје податке који се воде у регистру Социјална карта путем Портала еУправа, односно испуњење још једне законске обавезе у вези са обрадом података о личности - „приступ тим подацима” које користе надлежни органи (члан 26. Закона о заштити података о личности). Транспарентност рада надлежних органа у потпуности је испуњена, чиме се додатно потврђује основно начело обраде да се подаци морају „обрађивати законито, поштено и транспарентно у односу на лице на које се подаци односе („законитост, поштење и транспарентност”).

Аутоматизација поступака омогућава се и функционалношћу ажурирања података у регистру Социјална карта која се врши једном или два пута месечно зависно од врсте евиденције из члана 15. Закона о социјалној карти, пре свега због исплате права ради провере евентуалних промена чињеница које утичу на остваривање права. Ова функционалност остварује се позивом веб сервиса који прибављају чињенице, а регистар Социјална карта обавештава овлашћена лица да је дошло до одређене промене која може утицати на остваривање права или пружање услуга у области социјалне заштите. Овлашћено лице, увидом у чињенице, самостално одлучује да ли је потребно поновно одлучивање о праву (услугу) или не. Регистар Социјална карта ни на који начин аутоматски не доноси одлуку о праву (услугу), већ, у складу са Законом о социјалној карти, омогућава увид у податке који су неопходни за одлучивање. Одлуку доноси овлашћено службено лице и спроводи одговарајуће активности које се не врше у Социјалној карти. Ако долази до промене акта, у регистру Социјална карта та промена ће бити евидентирана тек након промене у интерној евиденцији надлежног органа. Тиме се спречава могућност да се у регистру Социјална карта врши измена решења и других аката органа, јер се поступци спровode у другим појединачним софтверским решењима. Социјална карта је само обједињени регистар остварених права и услуга у одређеној области у коме није могуће спроводити било који поступак. Подаци о поступцима који се спровode уписују се у овај регистар синхронизацијом са другим софтверским решењима у којима овлашћена лица воде поступке.

3) Креирање социјалних политика кроз одређивање социјално-економског статуса појединца и са њим повезаних лица и шире заједнице омогућено је захваљујући различитим унапред дефинисаним или по захтеву креираним извештајима у регистру Социјална карта, где су корисници овлашћена службена лица Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања (у даљем тексту: Министарство), надлежни орган аутономне покрајине за спровођење социјалне заштите (Покрајински секретаријат за социјалну политику, демографију и равноправност полова АП Војводине) и надлежни републички орган за спровођење активности унапређења социјалне заштите (Републички завод за социјалну заштиту). Ради израде извештаја и анализа, користе се анонимизовани, односно псеудонимизовани подаци. Извештаји не садрже појединачне податке о личности већ представљају статистичке параметре као што су: број лица који остварује одређено право (услугу), износи исплата по правима, преглед броја и територијалне распоређености лица која користе неко право, износи исплата по општинама, регионима, итд. У Социјалној карти ове функционалности искључиво користе наведени корисници података без права приступа појединачним правима, односно личним подацима корисника права. У циљу доношења адекватних мера, утврђивања висине накнада које је могуће исплатити у односу на статистике које регистар Социјална карта пружа, могуће је праведније расподелити расположива средства и, између осталог, утицати на креирање нових социјалних политика којима се унапређује социо-економски положај појединца, а тиме и шире заједнице.

4) Превенција сиромаштва и отклањање последица социјалне искључености се може решавати бројним механизмима Владе. Влада, у складу са чланом 6. став 4. Закона о социјалној карти може утврдити право које се односи на одређену категорију лица у случајевима пружања помоћи према условима које дефинише за сваки појединачни случај. Као и код других права, и

овако утврђена права остварују се по захтеву странке, када се, у складу са Законом о општем управном поступку, у току поступка утврђују чињенице неопходне за одлучивање, те се користи регистар Социјална карта као алат за прибављање чињеница у електронском облику, чиме се остварује и ова сврха утврђена Законом. Поред тога, решавањем обавештења из члана 17. Закона о социјалној карти доприноси се смањењу грешке искључености.

5) Обављање статистичких, социјално-економских и других истраживања, анализа података и израда извештаја потребних за обављање послова из надлежности министарства надлежног за социјална питања и борачко-инвалидску заштиту је такође омогућено захваљујући различитим извештајима у регистру Социјална карта на основу члана 18. Закона о социјалној карти који нису само у сврси вођења социјалне политике од стране Министарства, већ се користе и за друге наведене послове из његове надлежности.

Мишљење на текст Иницијативе који се односи на појединачне одредбе чл. 2 – 21. Закона о социјалној карти за које је поднета иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима

Образложење Иницијативе

1. У тачки 4 подносилац иницијативе је навео:

„Са становишта уставних гаранција, спорне одредбе Закона о социјалној карти су садржане у чл. 6, чл. 7, чл. 8, чл. 9, чл. 11. и чл. 17. Услед чињенице да су претходно наведене одредбе у непосредној правној вези са преосталим одредбама Закона о социјалној карти, подносилац иницијативе за оцену уставности предлаже да Уставни суд покрене поступак за оцену уставности и преосталих чланова Закона о социјалној карти, и то чл. 2-5, чл. 10, чл. 12-16, чл. 18-21, као што је то већ чинио у сличним правним ситуацијама, примера ради у предмету I Уз 51/2012, од 23. маја 2013. године”,

а у делу IV Закључак на стр.12, у првом параграфу је наведено:

„Због свега наведеног A11 – Иницијатива за економска и социјална права сматра да су чл. 6 став 4, чл. 7, чл. 8, чл. 9, чл.11 став 3 и чл. 17 Закона о социјалној карти, као и чл. 2-5, чл. 10, чл. 12-16, чл.18-21 у супротности са чл. 4, 21 и 42. Устава, чл. 9 Конвенције Савета Европе о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података, чл. 8 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и чл. 9 Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима”.

Мишљење: Подносилац иницијативе је у тачки 4. таксативно навео шест чланова за које сматра да су спорни са становишта уставних гаранција и предложио је да Уставни суд покрене поступак за оцену уставности и преосталих чланова Закона о социјалној карти које је такође таксативно навео јер сматра да су у непосредној правној вези са оспорених шест чланова не наводећи разлоге оспоравања и друге податке од значаја за оцењивање уставности ниједног од четрнаест преосталих чланова. Међутим, у делу IV Закључак, подносилац иницијативе је навео да су спорни сви чланови Закона о социјалној карти, шест који имају образложене разлоге оспоравања и четрнаест

који немају, па се поставља питање с којим циљем је направљена разлика у вези навођења разлога оспоравања.

Чињеница је да је изостало образложење подносиоца иницијативе у чему су спорни чл. 2-5, 10, чл. 12-16. и чл. 18-21. Закона о социјалној карти, те сходно томе као учесници у поступку не можемо формирати мишљење на непостојеће разлоге њиховог оспоравања. Сматрамо да је намерно изостало образложење разлога оспоравања наведених четрнаест чланова Закона о социјалној карти из разлога што подносилац иницијативе нема никакво образложење јер несагласнот не постоји. С друге стране, подносилац навођењем примера из судске праксе Уставног суда за различиту правну ситуацију покушава да избегне обавезу образлагања сваког члана Закона о социјалној карти који оспорава, те на тај начин прави маневар и покушава да оспори цео закон будући да на овај начин оспорава двадесет чланова у односу на двадесет четири члана које закон садржи, од којих не оспорава само 1. члан који се односи на предмет уређивања и чл. 22-24. који се односе на прелазне и завршне одредбе.

2. У тачки 5. подносилац иницијативе је навео: „Члан 6. став 4. прописано је да се у Социјалној карти могу обрађивати и подаци о лицима из социјално угрожених и рањивих група (деца и млади, особе преко 65 година, особе са инвалидитетом, лица са менталним сметњама, самохрани родитељи, незапослена лица и друге категорије социјално угрожених чији су месечни приходи испод одговарајућег нивоа и друго) којима право утврђује Влада, у случајевима пружања помоћи према условима које дефинише за сваки појединачни случај”.

Мишљење: Скрећемо пажњу да став 4. члана 6. Закона о социјалној карти гласи: „Изузетно, у Социјалној карти могу се обрађивати и подаци о лицима из социјално угрожених и рањивих група (деца и млади, особе преко 65 година, особе са инвалидитетом, лица са менталним сметњама, самохрани родитељи, незапослена лица и друге категорије социјално угрожених чији су месечни приходи испод одговарајућег нивоа и друго) којима право утврђује Влада, у случајевима пружања помоћи према условима које дефинише за сваки појединачни случај”.

Подносилац иницијативе је изоставио реч „Изузетно,“, а то је веома важно са аспекта разумевања овог члана јер се законска одредба користи изузетно, а подносилац иницијативе је, сматрамо свесно, изоставио наведену реч како би се извео погрешан закључак, тј. да се обрада података о личности може вршити без постојања изузетних услова, а то су случајеви које утврђује Влада Републике Србије ради пружања посебне помоћи за наведене угрожене и рањиве групе становништва.

3. У тачки 6. подносилац иницијативе је навео: „Члан 7. Закона регулише питања општих података о појединцу који се *прикупљају и обрађују* у систему Сосијална карта. Тако је прописано да су општи подаци о појединцу:” и даље је препис садржаја става 1. наведеног члана. Изостављено је навођење става 2. наведеног члана.

Мишљење: Скрећемо пажњу да члан 7. гласи: „Општи подаци о појединцу су:” и даље је препис садржаја става 1. наведеног члана из Закона, а изостављени став 2. гласи: „Јединствена идентификациона ознака појединца је ЈМБГ, односно ЕБС, а лице са ознаком „непознато” има јединствену привремену идентификациону ознаку, до утврђивања идентитета лица”.

Подносилац иницијативе користи речи које не стоје у наведеном члану, тј. да члан 7. регулише питања општих података о појединцу *који се прикупљају и обрађују* у систему Сосијална карта, из чега касније у тексту Иницијативе изводи погрешан закључак да се сви набројани подаци прикупљају и обрађују за сваког појединца и за свако право, а што не стоји у наведеном члану *јер су општи подаци само набројани* у укупном скупу за сва права из области социјалне заштите, дечије заштите и борачко-инвалидске заштите.

Питање података који се обрађују у регистру Социјална карта регулисано је у ставу 1. члана 6. који гласи: „У Социјалној карти воде се и обрађују подаци о појединцу и са њим повезаним лицима, у складу са законом којим се уређује заштита података о личности, који су неопходни за утврђивање социјално-економског статуса, односно за остваривање права и услуга из социјалне заштите у складу са законом, као и подаци о оствареним правима и услугама из социјалне заштите које лице користи или је користило, подаци о правима и услугама које су у поступку остваривања и подаци о одбаченим и одбијеним захтевима (неостварена права)”.

Ово значи да се подаци воде и обрађују у односу на право или услугу, а не како подносилац у целом тексту иницијативе наводи да се обрађују сви подаци и не осврћући се на одредбе става 1. члана 6. Ово је веома битна чињеница која оповргава садржај иницијативе.

4. У тачки 8 подносилац иницијативе је навео: „Надаље, чланом 8. Закона о социјалној карти наведени су посебни подаци о појединцу који се *прикупљају и обрађују* о кориснику права и услуга социјалне заштите. Ти подаци су:”, и даље је препис садржаја става 1. наведеног члана. Изостављено је навођење става 2. наведеног члана.

Мишљење: Скрећемо пажњу да члан 8. гласи: „Посебни подаци о појединцу су:” и даље је препис садржаја става 1. наведеног члана из Закона, а изостављени став 2. гласи: „Посебни подаци повезују се са општим подацима преко ЈМБГ-а, односно ЕБС-а”.

Подносилац иницијативе користи речи које не стоје у наведеном члану, тј. да члан 8. регулише питања посебних података о појединцу *који се прикупљају и обрађују о кориснику* права и услуга социјалне заштите, из чега изводи погрешан закључак да се сви набројани подаци прикупљају и обрађују за сваког појединца и за свако право, а што не стоји у наведеном члану *јер су посебни подаци само набројани*.

Треба имати у виду да се ради о подацима који се преузимају након остваривања права и услуга из интерних евиденција Министарства прописаних у ставу 1. члана 12. Закона о социјалној карти који гласи: „Социјална карта успоставља се на основу података који се преузимају из евиденција из области социјалне заштите које води Министарство у складу са законом”. Зависно од врсте права и услуга преузимају се различити подаци дефинисани у наведеном члану, а не сви подаци.

Ови подаци не утичу на право, већ проистичу из остварених права. Вођење података о правима прописано је тачком 2) став 1. члана 2. који гласи: „Социјална карта је јединствени регистар који садржи податке о појединцу и са њим повезаних лица о социјално-економском статусу, податке о врсти права и услуга из социјалне заштите које лице користи или је користило, као и податке о

службеним лицима која су водила, односно одлучивала о појединачним правима".

5. У тачки 9. подносилац иницијативе је навеи: „Члан 9. Закона о социјалној карти прописује који се заједнички подаци повезаних лица са појединцем обрађују овим законом. Законодавац уопштено прописује да су то подаци који означавају везу између појединца и повезаног лица, и то: ...", и даље је препис садржаја става 1. наведеног члана.

Мишљење: Скрећемо пажњу да члан 9. гласи: „Заједнички подаци повезаних лица са појединцем су подаци који означавају везу између појединца и повезаног лица, и то:”, и даље је препис садржаја става 1. наведеног члана закона. Дакле, одредба се односи на *набрајање података*, а не да се сви подаци обрађују.

Треба имати у виду да се ради о подацима који се преузимају након остваривања права и услуга из интерних евиденција Министарства прописаних у ставу 1. члана 12. Закона о социјалној карти и из евиденција из члана 15. Закона који се односе на пребивалиште. *Не обрађују се сви подаци*, већ зависно од врсте права будући да се за различита права обрађују различити сетови података.

С друге стране, подносилац иницијативе није образложио разлоге зашто сматра да су ови подаци уопштено прописани од стране законодавца и у каквој је вези та констатација са уставности или законитости члана.

II Део бразложења Иницијативе под називом I Неусаглашеност чл. 6, 7, 8 и 11. Закона о социјалној карти са одредбама Закона о заштити података о личности

6. У тачки 13 подносилац иницијативе је навео да са аспекта Закона о заштити података о личности („Службени гласник РС, бр. 87/2018), наведене одредбе нарушавају једно од основних начела заштите података о личности – начело минимизације података и ограничења у односу на сврху обраде, који су прописани чл. 5 Закона о социјалној карти. Наводи се да се Законом о Социјалној карти обрађује тачно 135 података о лицу које је корисник права и услуга социјалне заштите или лицу које је у поступку остваривања права из система социјалне заштите. Наводи да овај обим личних података који се обрађују не постоји ни у једној другој животној ситуацији у Републици Србији и указује на непримерен обим обраде података о личности корисника новчане социјалне помоћи и оних грађана који подnose захтеве за остваривање права из система социјалне заштите. Примера ради, чак и Закон о евиденцијама и обради података у области унутрашњих послова („Службени гласник РС”, број 24/18) предвиђа мањи обим обраде података о личности у ситуацијама коришћења полицијских овлашћења. Надаље, иако чл. 4 Закона о социјалној карти наводи сврхе обраде података, оспорене одредбе не прецизирају који подаци односно који сетови података се обрађују за сваку наведену сврху обраде, већ се подаци и радње обраде наводе збирно, чиме норме садржане у одредбама из чл. 6, 7, 8. и 9. остају недовољно прецизне и не испуњавају „минимум стандарда који подразумева захтев за одређеношћу правне норме”.

Мишљење: Подносилац иницијативе је погрешно извео закључак да је нарушено начело минимизације података прописано Законом о заштити података о личности наводећи „број података” као параметар за закључивање да је

наведено начело нарушено, као и да се у ниједној другој животној ситуацији не обрађује обим података као у социјалној заштити правећи паралелу са ситуацијама где полицијски службеници примењују своја овлашћења као да је то меродавно у социјалној заштити.

Подносилац иницијативе није сагледао услове за остваривање права са аспекта података за свако право и услугу јер није узео у обзир да је регистар Социјална карта извор података за утврђивање око четрдесет права и услуга из три области (социјална заштита, дечија заштита, борачко-инвалидска заштита) за шта зависно од предметног права преузима податке из евиденција наведених у члану 15. Закона о социјалној карти, да обједињава податке у вези остварених права и других података из интерних евиденција Министарства (члана 12. Закона о социјалној карти), и није узео у обзир да су сви ти подаци у чл. 7, 8. и 9. само набројани збирно.

Приступ који је применио подносилац иницијативе за доказивање непоштовања начела минимизације нема утемељење у закону јер није меродавно истицати било који број података као мерило за оцену начела минимизације уколико се не примени принцип сагледавања података у односу на услове за одређено право. Подносилац захтева није образложио на који начин је дошао до броја података за које тврди да се обрађују за сваког појединаца и за свако право, а чини се да је вршио сабирање података из чл. 7, 8. и 9. Подносилац иницијативе наводи да се сви подаци обрађују за свако право, и не узима у обзир да је ставом 1. члана 6. Закона о социјалној карти прописано да се обрађују подаци који су неопходни за остваривање социјално-економског статуса, односно за остваривање права и услуга у складу са законом.

На пример, право на Новчану социјалну помоћ је право које захтева највише података јер се у праву поред података о личним стањима појединца (носиоца права), обрађују и подаци о покретној и непокретној имовини, о приходима из свих извора, о радно-правном статусу, о другим лицима која учествују у праву, о лицима која утичу на право, о стамбеним условима, итд. С друге стране, на пример, право на Посебну новчану накнаду захтева далеко мањи обим података.

У Уставу Републике Србије је прописано да се прикупљање, држање, обрада и коришћење података о личности уређују законом. У Закону о заштити података о личности прописано је да се подаци морају обрађивати законито, а законита обрада је она која се врши у складу са законом. Дакле подаци који су наведени у Закону о социјалној карти се законито прикупљају, односно обрађују.

Подаци се према члану 6. Закона о социјалној карти обрађују ради остваривања права и услуга *у складу са законом*, о оствареним правима и услугама које лице користи или је користило, подаци о правима и услугама које су у поступку остваривања, подаци о одбаченим и одбијеним захтевима.

То значи да се подаци обрађују у односу на право које се захтева и у том смислу је имплементирана матрица „право – подаци” која то обезбеђује, тј. не обрађује се исти сет података за сва права јер је свако право специфично и захтева другачије податке. Регистар Социјална карта покрива око четрдесет различитих права из области социјалне заштите, дечије заштите и борачко-инвалидске заштите као извор података за потребе управних поступака, а такође садржи и податке о оствареним правима и одбаченим захтевима из наведених области.

Према томе, бројање података дефинисаних у Закону о социјалној карти од стране подносиоца иницијативе нема другу сврху сем да се створи погрешан утисак како се врши несразмерна обрада података свих тих података за појединачно право, а што не стоји. Пошто се подаци у регистар Социјална карта подаци прибављају електронски из других евиденција, било је могуће смањити, односно минимизирати обим података у односу на класичан начин када на пример странка доноси доказе на папирним документима, па је то и урађено. Да је подносилац приступио бројању података са, на пример доказа које странка доставља ако се изјасни да ће их прибавити сама, нашао би да се у тим доказима налази много више података него што их Закон о социјалној карти прописује. На примеру извода из књиге рођених смо доказали да се Законом о социјалној карти прописује 50 % података мање у односу број података које садржи прописом дефинисани образац.

Доказ да је испоштовано и да се поштује начело минимизације је Извод из Матрице којом су дефинисани подаци из социјалне заштите које садржи Закон о социјалној карти, односно преузимање података из изворних евиденција из члана 15. Закона о социјалној карти и коришћења података из регистра Социјална карта у односу на права из социјалне заштите (Прилог 1 овог мишљења) која је имплементирана у регистру Социјална карта и коју достављамо Уставном суду како би се уверио да се обрада података врши у складу са наведеним начелом.

Подносилац иницијативе сматра да се за сврхе обраде података из члана 4. Закона о социјалној карти требају узети конкретни подаци ради испуњавања одговарајућих стандарда за одређеношћу правне норме. У вези са тим треба имати у виду да је сврха обраде података у закону у довољној мери прецизна имајући у виду да се подаци вежу директно за право, а не за сврху. У достављеном Изводу из матрице преузимања података се види да се подаци прецизно вежу за одговарајуће право, а све је то у оквиру сврхе наведене у члану 4. став 1. тачка 1) одређивање социјално-економског статуса појединца и са њим повезаних лица ради утврђивања чињеница неопходних за одлучивање о праву и услузи у области социјалне заштите. То значи да је сврха обраде података довољно одређена у правном смислу.

7. У тачки 14. подносилац иницијативе је навео да уставно *начело јединства правног поретка* налаже да основни принципи и правни институти предвиђени законима којима се на систематски начин уређује једна област друштвених односа буду поштовани и у посебним законима, осим ако је тим законом изричито прописана могућност другачијег уређивања истих питања (Уставни суд, Уж 13652/2918, УЗ-361/2912). Надаље, подносилац је навео да је Законом о социјалној карти прописано изричито у чл. 18 став 2 да је обрада коју врше корисници података (експлицитно наведени органи јавне власти) треба да буде сразмерна сврси, односно да корисници обрађују податке који су примерени, битни и ограничени на оно што је неопходно у односу на сврху обраде, у складу са законом којим се уређује заштита података о личности. Надаље је навео да је исто тако, законодавац приликом доношења закона којим се уређује заштита података о личности – Закона о заштити података о личности предвидео његов системски значај за регулисање ове области, па је тако у члану 100. Закона о заштити података о личности прописано да се одредбе овог закона које се односе на обраду података о личности усклађују са одредбама овог закона до краја 2020. године. На крају, подносилац наводи да иако је Закон о социјалној

карти донет почетком 2021. године, неспорно је да се одредбе у усклађивању и будућих прописа са прописима из области коју регулише Закон о заштити података о личности имају применити у овом случају.

Мишљење: Став 2. члана 18. Закона о социјалној карти гласи: „Обрада коју врше корисници података сразмерна је сврси, односно корисници обрађују податке који су примерени, битни и ограничени на оно што је неопходно у односу на сврху обраде, у складу са законом којим се уређује заштита података о личности”.

Из наведеног се закључује да у овом ставу нису експлицитно набројани органи јавни власти као што наводи подносилац иницијативе, да подносилац није показао у ком делу овај став је у супротности са одредбама Закона о заштити података о личности као системском закону, односно није доказао неусаглашеност. Сматрамо да се ставом 2. члана 18. Закона о социјалној карти у ниједном сегменту није одступило од наведеног начела, односно од наведеног системског закона Закона о заштити података о личности, напротив наведеним ставом се наглашава обавезност примене одредби Закона о заштити података о личности који се односе на обраду тих података.

8. У тачки 15. Иницијативе се наводи да како је по својој природи Закон о социјалној карти посебан закон којим се регулишу поједина питања обраде података о личности корисника права и услуга из система социјалне заштите, као и лица у поступку остваривања права, одредбе овог прописа морају бити усклађене са одредбама „кровног” закона – Закона о заштити података о личности. Такође, одредбе овог закона морају бити нарочито прецизне „будући да потреба за приступачношћу, јасноћом, одређеношћу и садржајном непротивречношћу, у поступцима у којима се одређене законске одредбе супстидијерно примењују, захтева да њихова прецизност мора бити што већа” (Уставни суд, ИУз 51/2012). У случају недовољне прецизности правне норме, већа је несигурност у поступку изналажења и примене меродавне правне норме, па долази и до отежавања коришћења неког права. Имајући у виду да се Законом о социјалној карти обрађују подаци неких од несумњиво најугроженијих категорија грађана Републике Србије, који су економски, друштвено историјски социјално искључени, захтев за прецизношћу правне норме мора бити наглашен.

Мишљење: Подносилац у овој тачки (тачка 15.) није показао у ком делу је Закон о социјалној карти у несагласности са системским законом, те сматрамо да се у ниједном делу није одступило у односу на системски закон.

9. У тачки 16. Иницијативе се наводи да упркос томе, оспорене одредбе су недовољно јасне и прецизне, а не испуњавају ни минимум захтева са становишта минимизације података, јер не прописују који су то конкретни подаци неопходни за остваривање сваке појединачне сврхе обраде из члана 4. Закона о социјалној карти. Са друге стране, минимизација података, која подразумева *обавезу државе да не прикупља и обрађује податке који су сувишни у однос на намеравану сврху обраде*, једна је од основних обавеза из чл. 5 Конвенције Савета Европе о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података, која је саставни део правног поретка Републике Србије.

Мишљење: У вези минимизације података одговор је дат у тачки 6. у ком је показано да се подаци обрађују прецизно у односу на права која грађани