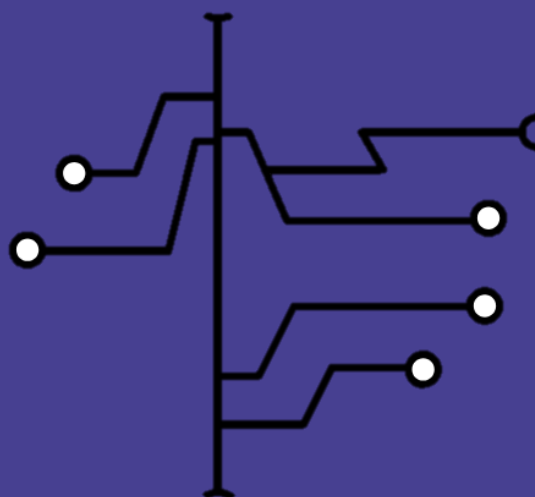




SOCIJALNA ZAŠTITA, DISKRIMINACIJA I AUTOMATIZACIJA

Bojana Kostić, Ana Toskić Cvetinović

Socijalna zaštita, diskriminacija i automatizacija:

**Šta sve može da pođe po zlu? Pošlo
je.**

Za izdavača:

Nađa Marković

Autorke:

Bojana Kostić

Ana Toskić Cvetinović

Prevod:

Tamara Vlahović Šanović

Dizajn i prelom:

Gorica Nikolin

Beograd, oktobar 2025

www.a1initiative.org

office@a1initiative.org

Ovaj izveštaj je nastao kao deo projekta koji je podržao Fond za digitalnu slobodu (DFF). Stavovi, analize i zaključci izneti u ovom izveštaju su stavovi autora i ne odražavaju nužno stavove Fonda za digitalnu slobodu (DFF). Odgovornost za sadržaj ove publikacije je u potpunosti na autorima.

Sadržaj

1.	Uvod	4
2.	Automatizovano donošenje odluka u javnom sektoru: kratak pregled	6
	Slučaj Srbija	10
3.	Opšta pravna razmatranja	12
	Zakovitost obrade podataka u sistemu Socijalna karta sa aspekta Zakona o zaštiti podataka o ličnosti	15
4.	Pravna pitanja u fokusu	17
	4.1. Greške i ispravke podataka i automatizovanih odluka	20
	4.2. Transparentnost algoritma i pravo na objašnjenje	22
	O značaju i pravnim aspektima transparentnosti kroz slučaj SyRI	24
	4.3. Obim obrade podataka u odnosu na svrhu	27
5.	Zaključak i preporuke	28

1. Uvod

Istraživanje „Socijalna zaštita, diskriminacija i automatizacija: Šta sve može da pođe po zlu? Pošlo je.” kroz uporedno-pravnu analizu opštih i posebnih propisa u odabranim, mahom evropskim zemljama (uz izuzetak Kanade) ukazuje na postojeće pravne mere koje, iako tek u začetku, nastoje da umanje štetan uticaj automatizovanih sistema za donošenja odluka. Imajući u vidu dosadašnja iskustva, kao i samu prirodu ovih sistema, u teoriji se navodi da je njihova posredna svrha „kriminalizacija siromaštva”¹ jer se odluke mahom donose i utiču na živote ranjivih kategorija. Potreba za ovim istraživanjem je svaki dan očiglednija. Trenutan fokus istraživanja je na sistemu Socijalna karta², ali su nalazi značajni i za druge oblike automatizacije javne uprave koja u Srbiji poslednjih godina uzima maha, posebno u pogledu ukrštanja podataka iz različitih baza i javnih registara,³ ali i primene sistema veštačke inteligencije.⁴

Iz ove perspektive, **cilj** ovog istraživanja je analiza uporednih pravnih okvira za donošenje upravnih odluka kroz sisteme algoritamskog odlučivanja. Poseban fokus je na primerima zaštite ugroženih kategorija društva, u onoj meri u kojoj se obuhvaćeni zakonski okviri analiziranih zemalja posebno bave ovom tematikom. Istraživanje se neće fokusirati isključivo na regulisanje algoritamskih sistema socijalne zaštite u evropskim zemljama, nego uzima u obzir i druge automatske, pa čak i sisteme veštačke inteligencije (VI) u kontekstu pristupa i ostvarivanja ekonomskih i socijalnih prava (pravo na stanovanje, na zdravstvenu zaštitu, pravo na rad, i sl.).

Oslanjajući se na različite **metodološke pristupe**, studija se fokusira na određena pravne tematske celine zaštite koje su se pokazale važne u praksi rada Inicijative A 11 na ovom pitanju. U cilju razumevanja pravne logike zaštite od diskriminacije i uopšte nivoa razvijenosti pravne prakse na ovu temu, uvidom u dostupnu literaturu daćemo pregled stanja i identifikovati zemlje koje su (preventivno ili nakon uočenih problema) usvojile zakonske mere i mehanizme za „korekciju” ishoda automatizovanog odlučivanja. Odabrane su Nemačka, Danska, Francuska,

¹ Više o tome u O'Neil - Weapons of Mass Destruction i V. Eubank Automating Inequality. Vidi isto: J. Niklas, Human Rights Based Approach to AI and Algorithms, in The Law of Algorithms, uredio W. Barfeild, Cambridge University Press, 2020, p.24-

² Socijalne karte, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. Dostupno na: <https://www.minrzs.gov.rs/sr/projekti/prioriteti/socijalne-karte>

³ Tako, još 2019. godine najavljen je početak primene sistema veštačke inteligencije od strane Poreske uprave, a za potrebe analize ponašanja poreskih obveznika. Više na: Nova Ekonomija, I Poreska uprava Srbije koristi veštačku inteligenciju, Nova Ekonomija, dostupno na: <https://novaekonomija.rs/vesti-iz-zemlje/i-poreska-uprava-srbije-koristi-vestacku-inteligenciju>. U septembru 2024. godine, Ministarstvo prosvete iniciralo je projekat Razvoj i primena softvera za praćenje fizičkog razvoja i razvoja motoričkih sposobnosti učenika u osnovnom i srednjem obrazovanju ("Zdravitas") koji bi trebalo da obrađuje podatke o motornim sposobnostima učenika, ukrštajući ih sa podacima iz već operativnog esDnevnika.

⁴ Vidi, na primer: Aleksa Tešić, Veštačka inteligencija ulazi u sve pore društva | BIRN, BIRN Srbija, 2022, Dostupno na: <https://birn.rs/pametna-srbija-vestacka-inteligencija/>

Kanada i Velika Britanija, mada akcenat nije na pojedinačnim zemljama nego na određenim pravnim tematskim celinama koje su predmet ovog istraživanja, a to su:

1. Greške i ispravke podataka i automatizovanih odluka;
2. Transparentnost i pravo na objašnjenje;
3. Obim obrade podataka.

Na taj način, kroz širu perspektivu i analizu dostupne literature koja omogućava uvid u različite pravne sisteme, možemo bolje da razumemo pravnu logiku i mere zaštite.

U završnoj fazi, kroz obradu kvalitativnih podataka, dubinsku i uporednu pravnu analizu nastojimo da prikazemo različite pravne mehanizme, mere, zakonska rešenja i praksu kako bi u konačnici kreirali preporuke za unapređenje zakonskog okvira, javnih politika i praksi službenika i doprineli boljem razumevanju opasnih, dalekosežnih i štetnih diskriminatornih posledica ovih sistema.

Opšti glavni nalaz ovog istraživanja je da su analizirani pravni okviri zaštite veoma naklonjeni mašinama, odnosno utisak je da pravni sistem kreira podsticajno okruženje za razvoj automatizovanih sistema za donošenje odluka. Pored toga, mogu se izvući i sledeći zaključci:

1. Individualni sistemi zaštite su dostupni kroz domaći okvir zaštite ljudskih prava, mehanizme zaštite podataka o ličnosti i, delimično, kroz upravno pravo.
2. Zakon o zaštiti podataka o ličnosti je trenutno okosnica zaštite pojedinačnih prava i pruža najširi dijapazon mera i mogućnosti za zaštitu pojedinaca.
3. Relativno je mali broj zakona kojima je predmet regulisanja korišćenje i razvoj ovih sistema kao i pravila, odnosno mehanizmi zaštite pojedinaca. Zakoni o automatizovanim sistema za donošenje odluka su prvenstveno fokusirani na sistemski rešenja u vezi sa upravljanjem ovim sistemima, sa posebnim odredbama koje se odnose na transparentnost ili obavezu sprovođenja procene rizika uticaja na ljudska prava. Jednostavno rečeno, reč je o fragmentisanom, delimično uređenom i sistemski poroznom okviru zaštite.
4. Upravno pravo još uvek primarno služi da obezbedi pravni osnov obrade i razvijanja ovih sistema, i u nekim zemljama preciznije definiše određena prava pojedinca, kao što je pravo na objašnjenje i pristup informacijama. Međutim, materija upravnog prava u ovom domenu prvenstveno se bavi pitanjem kontrole moguće štete, a ne osnaživanja pojedinaca ili, što bi bilo preporučljivo, kreiranjem novih oblika zaštite i procesa.
5. I dalje su retke sudske odluke koje se bave zaštitom individualnih prava u pojedinačnim slučajevima. U tom smislu, izuzetno je značajna presuda suda u Hagu o povredama ljudskih prava primenom sistema za automatsko odlučivanje (poznatiji

kao SyRI)⁵. Procenjujući kršenja ljudskih prava pojedinaca o čijim pravima se odlučivalo kroz automatizovani sistem, sud je utvrdio da netransparentnost automatizovanog sistema sama po sebi predstavlja povredu prava na privatnost, bez ulaženja u pravnu analizu samog softverskog koda.

6. Zemlje Evrope masovno razvijaju i pilotiraju različite automatizovane sisteme odlučivanja. Nedovoljno je pravnih mehanizama koji mogu da obezbede svrsishodan i efikasan vid zaštite, i zbog toga je potrebno razviti nove i "oživeti" postojeće mehanizme, naročito upravnog prava, u cilju zaštite pojedinca.
7. Anti-diskriminacioni principi i mehanizmi zaštite se spominju u kontekstu rizika od diskriminacije koji ovi sistemi kreiraju, ali izostaje znanje o tome kako zakonodavni okvir, ne samo anti-diskriminacioni, može da zaštiti pojedince od automatizovane diskriminacije i nepravde.

2. Automatizovano donošenje odluka u javnom sektoru: kratak pregled

Algoritamsko odlučivanje u javnom sektoru deo je šireg i ranije započetog procesa „modernizacije” javne uprave. Prvi korak u tom pravcu bio je razvoj e-uprave, a zatim i digitalizacije ranije analogno čuvanih podataka.⁶ Ovi procesi su pre svega zasnovani na razvoju i korišćenju informaciono-komunikacionih tehnologija (IKT). Poslednji (ili tačnije pretposlednji) korak razvoja je uspostavljanje automatizovanih sistema za donošenje javnih odluka uz uključivanje javnog službenika. U poslednjoj fazi razvoja, ovi sistemi mogu samostalno donositi odluke bez uključivanja službenika, kao što je recimo slučaj sa sistemom za detekciju poreskih prevara koji je razvijen u Holandiji.⁷ Poznatiji kao *SyRI slučaj*,⁸ 2021. godine doveo je do pada vlade,⁹ zbog administrativnih odluka koje su bile zasnovane na diskriminatornim kategorizacijama, ali i na pogrešnim odlukama na tako postavljenim kategorijama i korelacijama. Međutim, važno je napomenuti da se ovo istraživanje isključivo bavi

⁵ The Hague District Court, ECLI:NL:RBDHA:2020:865.

⁶ C. Fisher, M. Heusberger, M. Heine, The impact of digitalisation in the public sector: A systemic literature review, *Schwerpunkt*, 2023, p.5. Digitalna transformacije se dalje definiše kao proces digitalizacije koji dovodi do digitalne institucionalne transformacije.

⁷ Appelman, N., Fahy, R. & van Hoboken, J., Social Welfare, Risk Profiling and Fundamental Rights: The Case of SyRI in the Netherlands, 2021, dostupno na: <https://www.ivir.nl/publications/social-welfare-risk-profiling-and-fundamental-rights-the-case-of-syri-in-the-netherlands>

⁸ Videti više u: Van Bakkum, M, Zuiderveen Borgesius, F, Digital welfare fraud detection and the Dutch SyRI judgment, 2021, Dostupno na: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/13882627211031257>

⁹ Videti: BBC, Dutch Rutte government resigns over child welfare fraud scandal, 2021, Dostupno na: <https://www.bbc.com/news/world-europe-55674146>

pretposlednjim evolutivnim procesom „unapređenja i modernizacije” javne uprave kroz polu ili kvazi-automatizovane sisteme za donošenje odluka u javnom sektoru, a koji rade na principima *if...then* logike,¹⁰ dakle ne i primenom sistema veštačke inteligencije za ove svrhe.

U većini zemalja Zapadnog Balkana ovi projekti sprovode se najčešće kao deo procesa reforme javne uprave, i to uz podršku međunarodnih donatora, ali i uz učešće domaćih ili stranih privatnih kompanija.¹¹ Ova saradnja privatnog i javnog sektora, otvara različita pitanja, kao što su transparentnost ugovora kao i samog predmeta ugovora (na primer, softverskog koda), način kontrole i transparentnosti razvoja softverskih rešenja, pitanje odgovornosti za greške sistema, itd. Na kraju, jačanjem partnerstava između javnog i korporativnog sektora jača njihova uzajamno prožimajuća moć u čijoj protivravnoteži stoje samo građani, mediji i sudovi.¹²

Ostavljajući po strani ovaj odnos moći, važno je napomenuti da se odluke o razvoju ovih sistema, kao na primer kada je reč o odabiru kompanije, sistema javne uprave koji će se automatizovati, posledicama po ljudska prava, retko kada javno i stručno raspravljaju. Baš kao i algoritamske crne kutije, tako je i proces razvoja ovih sistema, koji donose odluke od životne važnosti za pojedince, obavljen velom tajne, pa i *misticizma*. Misticizma koji je kreirao politički narativ o dalekosežnim pozitivnim efektima automatizovane javne uprave. Tako, nije retko da se za ove sisteme govori da su zbog svoje kompjuterske logike brži, efikasniji, transparentniji, participativniji, manje skloni greškama, da smanjuju troškove javne uprave, koruptivne rizike, itd.¹³ Navodi se i da su oni, u svojoj ukupnosti, „bolji” za građane, jer im olakšavaju pristup u ostvarivanju prava.¹⁴ Ovaj instrumentalno-utilitaran pristup javnoj upravi je samo pojačan i

¹⁰ A. Huggins, Addressing Disconnection: Automated Decision Making, Administrative Law, and Regulatory Reform, UNSW Law Journal, Volume 44(3), 2021, p.1060, vidi isto: H.C.H.Hoffmann, Automated Decision Making (ADM) in EU Public Law, Law Research Paper Series. No.2023-06, Indigo,2023

¹¹ Na primer, vidi: [SERBIA - Interoperable Europe](https://interoperable-europe.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/NIFO_2024%20Supporting%20Document_Serbia_vFINAL.pdf), dostupno na: https://interoperable-europe.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/NIFO_2024%20Supporting%20Document_Serbia_vFINAL.pdf, NiFO, 2024 i World Bank and Digitalisation, World Bank, n-d, Dostupno na: <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P174555>. Videti, takođe: <https://www.ite.gov.rs/vest/sr/4199/kancelarija-za-it-i-eupravu-i-svetska-banka-zajedno-do-sveobuhvatne-digitalizacije-usluga-javne-uprave-za-gradjane-i-privrednu.php>.

¹² B. Kostić, Nekontrolisani nadzor, nekontrolisane posledice: kratak pregled uticaja na slobodu izražavanja i medijske slobode, OSCE Srbija, 2022

¹³ C. Fisher, M. Heusberger, M. Heine, The impact of digitalisation in the public sector: A systematic literature review, Schwerpunk, 2023, p.4,5. Vidi isto: M. Choroszewicz and B.Maihaniemi, Developing Digital Welfare State: Data Protection and the use of Automated Decision Making in the Public Sector across Six EU Countries, University of California Press, Global Perspectives, 2020, p.2

¹⁴ Ovi ciljevi su posredno definisani i Zakonom o socijalnoj karti, čl.3 ("Sl. glasnik RS", br. 14/2021). Cilj uspostavljanja Socijalne karte je postojanje jedinstvene i centralizovane evidencije, u elektronskom obliku koja sadrži tačne i ažurne podatke o socijalno-ekonomskom statusu pojedinca i sa njim povezanih lica i koja omogućava korisnicima podataka da obavljaju poslove obrade podataka radi utvrđivanja činjenica neophodnih za ostvarivanje prava i usluga iz oblasti socijalne zaštite, a posebno radi efikasnijeg ostvarivanja prava i usluga socijalne zaštite, pravednije raspodele socijalne pomoći, unapređenja efikasnosti i

ubrzan kroz procese automatizacije i digitalne transformacije. On često zanemaruje ulogu javne uprave, kao i osnovne principe dobrog upravljanja (poput pravne sigurnosti, otvorenosti i transparentnosti, participativnosti, odgovornosti, itd.), predviđene nizom međunarodnih i nacionalnih instrumenata.¹⁵

Mnogobrojni slučajevi širom sveta potvrđuju ovu tvrdnju. Na primer, u Nemačkoj se oko 25% individualnih poreskih rešenja obrađuje automatski, a taj broj se povećava iz godine u godinu.¹⁶ U Danskoj je razvijen Gladsaxe sistem za potrebe opština koji ima cilj da prati decu u ranjivim situacijama pre nego što mogu biti kategorisana kao deca sa specijalnim potrebama, koristeći kriterijume kao što su mentalne bolesti, nezaposlenost ili nedolazak na zakazani zubarski pregled. Opštine koje su bile deo pilot projekta zahtevale su da budu izuzete od pravila o zaštiti podataka. Pod pritiskom javnosti ovaj projekat nije implementiran, ali je Danska automatizovala veliki deo svog sistema socijalnih davanja. Tako se, na primer, u ovoj zemlji u svrhe utvrđivanja prevara u sistemu socijalnih davanja koristi algoritam „Really Single”, a sa ciljem predviđanja porodičnog i bračnog statusa pojedinaca.¹⁷ Treba napomenuti da je Danska, zapravo, zemlja koju su zvaničnici u Srbiji navodili kao uzor za izradu sistema Socijalne karte.¹⁸

Slični sistemi su razvijani u drugim zemljama Evropske unije.¹⁹ Gotovo se može uočiti trend razvoja sistema za automatizovano donošenje odluka koji, sa jedne strane, teže da efikasnije kontrolišu slučajeve poreskih utaja i manipulacija, a sa druge strane, umanje greške i zloupotrebe u sistemima socijalne zaštite. Dosadašnje istraživanje nije ukazalo da se slični sistemi koriste za korekciju i kontrolisanje finansijski dobrostojećih građana.

proaktivnosti rada organa u oblasti socijalne zaštite, obezbeđivanja podrške u definisanju i oblikovanju socijalne politike i praćenja ukupnih efekata mera socijalne zaštite, kao i obezbeđivanje ažurnih podataka o korisnicima za slučaj vanredne situacije.

¹⁵ Videti: Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji za period 2021 - 2030, "Službeni glasnik RS", br. 42/2021, 9/2022.

¹⁶ Developing Digital Welfare State: Data Protection and the use of Automated Decision Making in the Public Sector across Six EU Countries, str.8

¹⁷ Videti više na: Hellen Mukiri-Smith, Hajira Maryam, and David Nolan, Amnesty Tech How We Did It: Amnesty International's Investigation of Algorithms in Denmark's Welfare System – Global Investigative Journalism Network, 2024, Dostupno na: <https://gijn.org/stories/amnesty-internationals-investigation-algorithms-denmarks-welfare-system/> kao i u izveštaju Amnesty International, Coded Injustice - Surveillance and Discrimination in Denmark's Automated Welfare State, Amnesty International, 2024, Dostupno na: <https://www.amnesty.org/en/documents/eur18/8709/2024/en/>

¹⁸ Ministar Đorđević i ambasador Danske, Horgard o uvođenju socijalnih karata u Srbiji, Ministarstvo za rad, zapošljavanje i socijalna pitanja, 2018, Dostupno na: <https://www.minrzs.gov.rs/sr/aktuelnosti/vesti/ministar-djordjevic-i-ambasador-danske-hogard-o-uvodjenju-socijalnih-karata-u-srbiji>

¹⁹ The Algorithmic watch, The Algorithmic administration, n-d, Dostupno na: <https://algorithmwatch.org/en/algorithmic-administration-explained/>

Definicija automatizovanih sistema za donošenja odluke ili „automated decision-making system” (ADM), koja se često pojavljuje u akademskim radovima, ukazuje da je reč o sistemima, softveru ili procesu koji ima za cilj da pomogne ili zameni ljude u donošenju odluka (human decision making).²⁰ Pre svega ovde je reč, kao što je to slučaj i sa sistemom Socijalne karte, o interakciji različitih automatizovanih sistema, baza podataka i ljudskog uticaja („inputa”), pa je jako teško u stvari povući jasnu razliku između uloge čoveka i mašine. Sasvim je sigurno da ovi sistemi „de facto i de jure” ograničavaju diskreciono odlučivanje čoveka u kasnijoj fazi odlučivanja.²¹ Pored toga, oni dovode do problema tzv. „automatizacije predrasuda (bias)” kad je diskreciona odluka službenika pod uticajem automatizovanih sistema. **Zbog toga ovi sistemi nikada samo ne informišu službenike, nego po pravilu i „oblikuju, ograničavaju i uklanjaju”²² čoveka iz važnih faza postupka donošenja odluka, zbog „načina na koji kategorizuju informacije i kreiraju slike o pojedincima”.**

U svakom slučaju, za rad ovih sistema potrebne su ogromne količine podataka, koje su iz analognog oblika prevedene u kompjuterski jezik, u već spomenutom procesu digitalizacije. Tako sačuvani podaci se kroz razvoj informacionih sistema velikih razmera i njihovo međusobno povezivanje i interoperabilnost pretvaraju²³ u automatizovane sisteme za donošenje odluka. Proces obrade podataka i njihovo ukrštanje uglavnom se odnosi na već dostupne – „izvučene” („derived”) ili „procenjene” („inferred”) podatke. Izvučeni podaci se, na primer odnose na utvrđivanje državljanstva lica na osnovu uverenja o državljanstvu, dok se procenjeni podaci odnose na procenu, na primer, zdravlja lica u odnosu na obrađene zdravstvene podatke.

Osim pomenutih izazova, problem može biti i u samim podacima. Pored toga što mogu biti netačni, često može biti reč i o nepotpunim ili nedovoljno zastupljenim podacima. Na tako zasnovanim podacima rađaju se automatizovani sistemi puni grešaka, diskriminacije, i simplifikacije.

Prvi korak u kreiranju automatizovanih sistema jeste rudarenje podataka, i već u ovoj fazi prepoznaju se najmanje tri načina na koje ovaj proces može podsticati diskriminaciju. Prvi podrazumeva svesnu nameru da se pripadnici određene zaštićene kategorije lica stave u neravnopravan položaj na načine koje je teško prepoznati. Drugi se odnosi na sam proces rudarenja podataka koji može dovesti do grešaka, a zapravo ukazuje na problem pristrasnosti

²⁰ Rashida Richardson, *Confronting Black Boxes: A Shadow Report of the New York City Automated Decision System Task Force*, AI Now Institute, 2019, str. 6, Dostupno na: <https://ainowinstitute.org/ads-shadowreport-2019.pdf>.

²¹ “The use of ADM technologies could therefore *de facto* or *de jure* limit discretion of a human decision-maker in a later phase of a decision-making procedure”, C. H. Hoffmann, *Automated Decision Making (ADM) in EU Public Law*, Law Research Paper Series. No.2023-06, Indigo, 2023.

²² *Automated Decision Making (ADM) in EU Public Law*, str. 20.

²³ Ibid.

i grešaka koje se vezuju za određene društvene grupe. Treći vid vezuje se za neželjene efekte rudarenja koji se manifestuju kroz uticaj na rasuđivanje donosioca odluka, čime može doći do produblјivanja društvenih nejednakosti, čak i kada ne postoje greške ili zanemarivanje.²⁴

Ovi sistemi, kao što je naglašeno, ne znače nužno potpuno isključivanje čoveka iz procesa, što naravno nije ni poželјno. „Human in the loop“ je važan koncept koji ukazuje na korektivnu i kontrolnu ulogu čoveka u celom procesu - od razvoja sistema, njihove upotrebe, pa sve do kontrole i odgovornosti za donošenje individualnih odluka. U tom procesu, čovek (ili više njih) ima nadzornu ulogu, gde prima informacije i utiče na proces rada ovog zatvorenog autonomnog sistema.²⁵ S druge strane, to ne znači da ovi sistemi ne mogu da proizvode ishode, na primer, odluke, bez učešća službenika. Itekako mogu kroz korišćenje VI i mašinskog učenja. Kao što će biti predstavljeno u nastavku, sistem SyRI u Holandiji, kao i sličan sistem koji je razvijen u Danskoj,²⁶ predstavljaju upravo ovakve slučajeve. Kada je reč o sistemu Socijalna karta, za sada je reč o polu ili kvazi automatizovanom sistemu, makar po informacijama koje su dostupne. Jer i ovaj, kao i većina sličnih sistema, nije dostupan javnosti. U Nemačkoj i Francuskoj nezavisna tela za zaštitu ljudskih prava preporučuju da se kompjuterski kod - dakle sama logika rada sistema - učini dostupnim i da na uvid javnosti.²⁷ Kada se to desilo u Roterdamu, utvrđeno je da je algoritam za sprečavanje zloupotreba u sistemu socijalnih davanja diskriminisao korisnike i korisnice na osnovu pola i etničkog porekla, pa je javnost imala priliku da shvati koliko ovi sistemi mogu biti štetni.²⁸

Slučaj Srbija

Sva pomenuta iskustva ukazuju na to da ovi sistemi, kao po pravilu, automatizuju probleme za najugroženije kategorije društva, a naročito građane koji žive na ivici siromaštva. Prema procenama UNICEF-a za 2023. godinu oko 800.000 građana Srbije živelo je u apsolutnom siromaštvu, dok je njih oko 1.3 miliona bilo u riziku od siromaštva.²⁹ Upravo u takvom okruženju,

²⁴ S. Barocas, Data Mining and the Discourse on Discrimination. Proceedings of the Data Ethics Workshop, Conference on Knowledge Discovery and Data Mining (KDD), 2014, str. 3.

²⁵ Iyad Rahwan, Society-in-the-Loop: Programming the Algorithmic Social Contract, Ethics and Information Technology, 20(1), 201, str. 6.

²⁶ Amnesty International, Coded Injustice - Surveillance and Discrimination in Denmark's Automated Welfare State, 2024.

²⁷ Developing Digital Welfare State: Data Protection and the use of Automated Decision Making in the Public Sector across Six EU Countries, str. 6.

²⁸ Videti: Wired, Inside a Misfiring Government Data Machine, 2023, Wired, dostupno na: <https://www.wired.com/story/algorithmic-bias-government/>.

²⁹ Gojko Vlaović, U riziku od siromaštva u Srbiji 1,3 miliona ljudi, NIN, 2024, Dostupno na: <https://www.nin.rs/drustvo/vesti/59949/u-riziku-od-siromastva-u-srbiji-13-miliona-ljudi>.

i u naletu tehno-optimizma, Srbija je donela Zakon o Socijalnoj karti.³⁰ Zakon je usvojen u februaru 2021. godine, u jeku pandemije virusa covid-19, i više od 18 meseci od završetka javne rasprave, tokom koje su svoja (pretežno negativna) mišljenja na Nacrt dali i nezavisni organi - Poverenik za zaštitu ravnopravnosti i Poverenik za pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Potonji je, između ostalog, ukazao da procena uticaja obrade podataka predviđenim ovim propisom nije ispunjavala uslove koje propisuje Zakon o zaštiti podataka o ličnosti (ZZPL).³¹

Član 3. Zakona o socijalnoj karti kao cilj ovog propisa predviđa uspostavljanje jedinstvene i centralizovane evidencije o socijalno-ekonomskom statusu pojedinaca i sa njima povezanih lica. Na taj način, organima uprave koji su nadležni za odlučivanje u sistemu socijalne zaštite omogućilo bi se da bolje obavljaju obradu podataka radi utvrđivanja činjenica neophodnih za ostvarivanje prava i usluga iz sistema socijalne zaštite. Sve ovo preduzima se radi veće efikasnosti, pravednije raspodele socijalnih davanja i proaktivnosti organa uprave koji odlučuju o pravima i uslugama iz sistema socijalne zaštite, obezbeđivanja podrške u definisanju i oblikovanju socijalne politike i praćenja ukupnih efekata mera socijalne zaštite, kao i obezbeđivanje ažurnih podataka o korisnicima za slučaj vanredne situacije.³²

Sam Zakon eksplicitno ne pominje primenu algoritma, ali kao jednu od svrha obrade podataka u okviru Socijalne karte navodi automatizaciju postupaka i procesa vezanih za postupanje u oblasti socijalne zaštite.³³ Nije jasno na šta se odnose pojmovi "postupak" i "proces", odnosno da li se odnose na upravni postupak, u kom slučaju govorimo o automatizovanom donošenju odluka. U svakom slučaju, jezičkim tumačenjem ove odredbe stiže se utisak da je zakonodavac imao nameru da automatizacija prevaziđe okvire kvazi-automatizovane obrade podataka, i da ode korak dalje ka automatizovanom odlučivanju. Međutim, i pored toga, u 25 članova ovog propisa čija je primena u prve dve godine ostavilo oko 58.000 korisnika i korisnica bez socijalne pomoći,³⁴ malo je reči o mehanizmima zaštite prava pojedinaca i dodatnim mogućnostima za preispitivanje donetih odluka. Stoga su u nastavku razmatrana neka od osnovnih pravnih pitanja i uporednih iskustva u oblasti zaštite prava pojedinaca u postupcima koji uključuju, u potpunosti ili delimično, automatizovano donošenje odluka u javnom sektoru.

³⁰ Službeni glasnik RS, br. 14/2021.

³¹ D. Ćurčić u Privatnost i zaštita podataka u Srbiji - Analiza odabranih sektorskih propisa i njihove primene, Partneri za demokratske promene Srbija, 2021, str. 58, dostupno na: [Privatnost i zaštita podataka o ličnosti u Srbiji- Analiza odabranih sektorskih propisa i njihove primene.pdf](https://antisocijalnekarte.org/_Analiza_odabranih_sektorskih_propisa_i_njihove_primene.pdf).

³² *Ibid*, str. 56.

³³ Zakon o socijalnoj karti, čl. 4. 1(4).

³⁴ Inicijativa A 11, Informacije primljene od Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, dostupno na: <https://antisocijalnekarte.org/>.

3. Opšta pravna razmatranja

Kada je reč o zaštiti prava pojedinca u ovim postupcima, u literaturi koju smo koristili za izradu ovog istraživanja prepliću se tri pravne oblasti koje se bave pitanjima regulisanja i upravljanja sistemima za automatsko donošenje odluka. To su opšti okvir zaštite ljudskih prava, čiji je integralni deo pravo na jednakost i zaštita od diskriminacije;³⁵ okvir za zaštitu podataka o ličnosti i bezbednosti informacija; te propisi upravnog prava, uključujući i one koji uređuju upravni postupak.

Osnovni pravni okvir zaštite ljudskih prava i sloboda predviđen je svim važnijim međunarodnim aktima,³⁶ većinu od kojih je Srbija ratifikovala i kodifikovala u Ustavu. U pogledu zakonskih rešenja zasnovanih na principima zaštite ljudskih prava ("human rights-based approach") u kontekstu upotrebe novih tehnologija, značajni su nedavno usvojeni akti Evropske unije, te Saveta Evrope. Tako je u maju ove godine usvojena Uredba Evropskog parlamenta i Saveta o utvrđivanju usklađenih pravila o veštačkoj inteligenciji (Akt o veštačkoj inteligenciji) i izmeni određenih pravnih akata unije.³⁷ Akt o veštačkoj inteligenciji (VI) ima za cilj da kreira obaveze za one koji razvijaju, implementiraju i koriste VI u vezi sa specifičnom upotrebom ove tehnologije, te klasifikuje sisteme VI prema ozbiljnosti rizika koje nose po ljudska prava i slobode. Možda i najznačajniji iskorak do sada u uređenju standarda razvoja i primene veštačke inteligencije na međunarodnom nivou predstavlja nedavno usvojena Okvirna konvencija Saveta Evrope o veštačkoj inteligenciji, ljudskim pravima, demokratiji i vladavini prava.³⁸ Okvirna konvencija značajna je jer predstavlja prvi međunarodni obavezujući instrument koji definiše osnovne principe i standarde koje potpisnice moraju da ispune tokom čitavog životnog ciklusa veštačke inteligencije koja se primenjuje od strane organa vlasti, ili privatnih subjekata koji postupaju u ime organa vlasti.

Zatim, pravni okviri zaštite ličnih podataka i zaštite privatnosti, naročito informacione privatnosti i bezbednosti informacija, imaju izuzetno važnu ulogu, jer omogućavaju osobama da ostvare pojedinačna prava, kao što je recimo pravo na brisanje ili uvid, pa čak i da, pod određenim uslovima, odbiju da budu subjekt automatizovane obrade. Pored toga, principi zaštite podataka su značajni i zbog postavljenih standarda transparentnosti i prava na

³⁵ J. Niklas, Human Rights Based Approach to AI and Algorithms, in *The Law of Algorithms*, ed. by W. Barfeild, Cambridge University Press, 2020, str. 24.

³⁶ Poput Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima i Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, Evropske konvencije o ljudskim pravima, i Konvencije Saveta Evrope o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka sa Dodatnim Protokolima.

³⁷ Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations (EC) No 300/2008, (EU) No 167/2013, (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 and (EU) 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU) 2016/797 and (EU) 2020/1828 (Artificial Intelligence Act), OJ L, 2024/1689, 12.7.2024

³⁸ Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law, dostupno na: <https://rm.coe.int/1680afae3c>.

obrazloženje koji rukovalac mora da ispuni. U tom smislu, svakako najvažniji akt predstavlja Opšta uredba o zaštiti podataka EU (engl. General Data Protection Regulation – GDPR),³⁹ relevantan izvor prava kako za automatsku, tako i za neautomatsku obradu podataka, a po uzoru na koju je usvojen i Zakon o zaštiti podataka Republike Srbije.⁴⁰ Iako GDPR vrši unifikaciju prava i neposredno se primenjuje u državama članicama EU, ovaj propis ostavlja i prostor državama članicama da pojedine odredbe prilagode svojim pravnim sistemima, odnosno da derogiraju pojedine odredbe pod uslovima propisanim čl. 23. GDPR-a. Tako su pojedine zemlje Evropske unije (EU) derogirale ili na drugi način regulisale automatizovano donošenje odluka i na taj način, implicitno, moguće ograničile pojedina prava na zaštitu podataka (više o tome u nastavku). U slučajevima derogiranja pojedinih odredbi GDPR-a prilikom transpozicije u nacionalno zakonodavstvo, zemlje su predvidele različite alternativne mehanizme zaštite, kao što je recimo pravo na pristup informacijama.⁴¹

Pored navedenih, propisi iz oblasti upravnog prava su značajan izvor zaštite za građane, mada i dalje nedovoljno ažurirani da regulišu pitanja vezana za status pojedinca i zaštitu njihovih prava prilikom automatizovanog donošenja odluka.⁴²

U nastavku je fokus na pravno-obavezujućem zakonskom okviru („hard law“), ostavljajući po strani različite podzakonske akte ili državne strategije, koje su u mnogome, kada je o reč u Srbiji, otvorile vrata tehno-optimizmu i postavila velika očekivanja od ovih sistema, na uštrb zaštite ljudskih prava i sloboda. Bez obzira o kojoj pravnoj oblasti je reč, pitanje je uvek isto: ko upravlja tehnološkim procesima? Ili drugim rečima **„kako pravni sistem reguliše vezu između automatizovanog dela postupka za donošenje odluka i ljudskog učešća („inputa“) u ovom procesu?“**⁴³ Svaki pravni odgovor na ovo pitanje mora da „upodobi“ logiku kompjuterskog sa pravnim jezikom domaćeg zakonodavnog sistema.⁴⁴ A, to je kompleksan i zahtevan zadatak.

Sa pravne tačke gledišta, automatizovani sistemi kreiraju sebi svojstven upravni proces za donošenje odluka. Podaci preuzeti iz jedne ili više baza se međusobno ukrštaju kroz različite

³⁹ Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation), dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>.

⁴⁰ Službeni glasnik RS, br. 87/2018.

⁴¹ Developing Digital Welfare State: Data Protection and the use of Automated Decision Making in the Public Sector across Six EU Countries, str. 18.

⁴² Addressing Disconnection: Automated Decision Making, Administrative Law, and Regulatory Reform, str. 1071, L. Edwards et al., Legal and regulatory frameworks governing the use of automated decision making and assisted decision making by public sector bodies Workshop briefing paper, The Legal Education Foundation, 2021, str. 31.

⁴³ Automated Decision Making (ADM) in EU Public Law, str. 16, 35.

⁴⁴ Addressing Disconnection: Automated Decision Making, Administrative Law, and Regulatory Reform, str. 1052.

algoritamske korelacije, nekada u cilju izračunavanja verovatnoća,⁴⁵ na primer da će lice izvršiti ponovo krivično delo, kao što je recimo u COMPAS sistemu koji se primenjuje u SAD.⁴⁶ Nekada samo u opštem smislu, poput procene podobnosti za ostvarenje određenog prava, kao što je reč o sistemu Socijalne karte. U oba slučaja, softverski sistem koji pokreće automatizovano donošenje odluka „dopunjuje donošenje izvršne odluke kroz identifikovanje kriterijuma i procesa koji zapravo pripremaju donošenje pojedinačne odluke, koja može biti direktan ili posredan rezultat primene softvera. U tom smislu, softver može uticati na procese donošenja i opštih pravila i pojedinačnih odluka.”⁴⁷

Bez obzira na transformativni uticaj softvera na način i proces donošenja odluka o pravima građana u upravnim postupcima, a i šire, sam kod je veoma retko predmet pravnog regulisanja, kako na EU tako i na nacionalnom nivou. Ova pravna praznina se odnosi kako na sistemska pravila za korišćenje i razvoj ovih sistema, tako i za donošenje individualnih odluka i uticaj ovih sistemskih rešenja na tako zasnovane odluke.⁴⁸ Postoje i pravna stanovišta koja ukazuju da pravo treba prvenstveno i suštinski da se bavi pitanjem organizacije i donošenja odluka, izvan samih algoritama. Drugim rečima, **„javne uprave prvenstveno, pre nego mašine, ostaju pravno odgovorne za bilo koju odluku koja je doneta kroz automatsku obradu”**.⁴⁹

Evropski sud pravde (Court of Justice of the European Union - CJEU) je u jednoj od presuda naveo da za korišćenje ovih sistema prethodno moraju postojati uspostavljeni modeli i kriterijumi svrhe korišćenja, a koji moraju imati svoj oslonac u pravnom sistemu, drugim rečima mora postojati pravni osnov.⁵⁰ U istoj presudi Sud je naveo da svaka automatska odluka koja je zasnovana na modelima ili kriterijumima povezivanja koji imaju svoj osnov u rasnoj, verskoj, etničkoj, i drugoj vrsti podataka, uključujući i one koji se odnose na pol i zdravlje, mogu negativno da utiču na pravo na privatnost i zaštitu podataka, kao i da se odluke u tom slučaju ne mogu zasnivati isključivo na osetljivim podacima. **Sud, dakle, stoji na jasnom stanovištu da ovi sistemi imaju visoke rizike od diskriminacije, pre svega tako što kroz obradu podataka, kategorizaciju ljudi na osnovu sličnih statusa (na primer vlasnik automobila) i karakteristika (godine starosti) i na tako zasnovanim razlikama donose odluke, koje mogu biti zasnovane ne samo na pogrešnim podacima, već i same po sebi pravno nedozvoljene i diskriminatorne.**⁵¹ Takav stav potvrđen je i odredbama Akta o VI, koji među zabranjene

⁴⁵ Automated Decision Making (ADM) in EU Public Law, str. 3, 6.

⁴⁶ Jeff Larson, Surya Mattu, Lauren Kirchner and Julia Angwin, How We Analyzed the COMPAS Recidivism Algorithm, Propublica, 2016, dostupno na: <https://www.propublica.org/article/how-we-analyzed-the-compas-recidivism-algorithm>.

⁴⁷ Automated Decision Making (ADM) in EU Public Law, str. 6.

⁴⁸ *Ibid*, str. 7.

⁴⁹ J. Cobbe, Administrative Law and Machine Learning Judicial Review of Automated Public Sector Decision Making, Cambridge University Press, 2019, str. 6.

⁵⁰ Presuda CJEU, 6. oktobar 2020, C-511-520/18 La Quadrature du Net ECLI:EU:C:2020:791, para 181.

⁵¹ Automated Decision Making (ADM) in EU Public Law, str. 31.

sisteme veštačke inteligencije svrstava one koji vrše tzv. društveno bodovanje (eng. *social scoring*), upravo zbog njihovog diskriminatornog svojstva.⁵²

U slučaju Srbije, to je upravo Zakon o socijalnoj karti. Kao što je pomenuto, ovaj Zakon eksplicitno ne propisuje primenu algoritama, niti automatskog odlučivanja u sistemu socijalne zaštite, ali predviđa automatizaciju postupaka i procesa vezanih za postupanje u oblasti socijalne zaštite. Po slovu Zakona, ali ni po (svedenim i kontradiktornim) podacima dostupnim javnosti, nije u potpunosti jasno koji deo postupka je automatizovan, a razumevanje odnosa između automatizovane obrade podataka i ljudskog učešća otežano je činjenicom da javnosti (uključujući i onu stručnu) nije učinjen dostupnim izvorni kod, pa ni sama logika algoritma.

Zakoničnost obrade podataka u sistemu Socijalna karta sa aspekta Zakona o zaštiti podataka o ličnosti

Sa aspekta zaštite podataka o ličnosti (koji je i u uporednoj praksi najčešći osnov za procenu zakonitosti ovih sistema i adekvatnosti mehanizama zaštite prava lica), očigledna je neusklađenost Zakona o socijalnoj karti sa krovnim Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti. Ova konstatacija utemeljena je bez obzira na ulogu automatizovane obrade podataka u procesu odlučivanja.

Naime, odredbama Zakona o socijalnoj karti krše se neka od ključnih načela zaštite podataka o ličnosti, i to:

- **Načelo minimizacije**, koje predviđa da podaci koji se obrađuju moraju biti primereni, i ograničeni na ono što je neophodno u odnosu na svrhu obrade.⁵³ Međutim, Zakonom o socijalnoj karti obrađuje se 135 vrsta 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."⁵⁴ Konkretno, za uspostavljanje jednog ovakvog sistema, potrebno je sprovesti test neophodnosti po kojem javna uprava mora pokazati da je ova obrada dozvoljena i svrsishodna i da ne postoji drugi načini koji je manje invanzivan po pravo na privatnost, a kojim bi se postigao isti cilj.⁵⁵ Sudeći po tekstu Zakona o socijalnoj karti, ali i proceni uticaja na zaštitu podataka sprovedenoj u fazi

⁵² Čl. 5. 1. (c) i Recital 31 AI Akta.

⁵³ Čl. 5. st. 1. t. 3. Zakona o zaštiti podataka o ličnosti.

⁵⁴ Preuzeto iz Inicijative za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti Zakona o socijalnoj karti, A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava.

⁵⁵ J. Cobbe, *Administrative Law and Machine Learning Judicial Review of Automated Public Sector Decision Making*, Cambridge University Press, 2019, str. 11.

izrade propisa, ovakav test nije sproveden pri uspostavljanju pravnog osnova, a potom i samog sistema Socijalne karte.

- **Načelo svrsishodnosti**, tj. ograničenja u odnosu na svrhu obrade, koje predviđa da se podaci o ličnosti mogu prikupljati u svrhe koje su konkretno određene, izričite, opravdane i zakonite i dalje se ne mogu obrađivati na način koji nije u skladu sa tim svrhama.⁵⁶ Međutim, iako se Zakon o socijalnoj karti poziva na ovo načelo⁵⁷, a u čl. 4. i propisuje svrhe obrade podataka, narednim odredbama ne precizira se koji od podataka (od njih 135) se obrađuje za koju pojedinačnu svrhu, čime svrha obrade nije niti određena, niti izričita. Naknadno usvojeni podzakonski akti (pravilnici) propisuju sadržinu obrazaca, ali bi nivo predvidivosti svrhe, vrste i obima podataka trebalo da bude obezbeđen zakonom, a ne podzakonskim aktima, što je i zahtev čl. 14. Zakona o zaštiti podataka o ličnosti. Između ostalog, Zakon o socijalnoj karti ne propisuje mere za obezbeđivanje zakonite i poštene obrade, već se samo deklarativno poziva na primenu propisa u oblasti zaštite podataka o ličnosti.
- Načelo zakonitosti, poštenja i transparentnosti obrade, koje predviđa da se podaci moraju obrađivati zakonito, pošteno i transparentno u odnosu na lice na koje se podaci odnose. Ovo poslednje dodatno je uređeno odredbama Zakona o zaštiti podataka o ličnosti (ZZPL) koje propisuju obavezu rukovaoca podacima da lice na koje se podaci odnose obavesti o svim bitnim aspektima obrade, kao i načinima za ostvarivanje njihovih prava. Sam ZZPL predviđa osnove za ograničenje prava na informisanost kada se podaci ne prikupljaju od lica na koje se podaci odnose. Jedan od takvih slučajeva jeste i kada je prikupljanje ili otkrivanje podataka izričito propisano zakonom, ali se od takvog zakona traži određeni kvalitet - da propisuje odgovarajuće mere zaštite prava, sloboda i legitimnih interesa lica na koja se podaci odnose. Zakon o socijalnoj karti ne ispunjava ove uslove. Naime, prava propisana ZZPL predstavljaju minimum standarda, a mogućnosti za njihovo ograničenje mogu biti propisane samo za zaštitu određenih interesa pobrojanih u čl. 40. ZZPL (a pružanje usluga socijalne zaštite nije na toj listi). Svaki drugi propis koji bi, primera radi, propisao obradu koja se ne zasniva na podacima prikupljenim od lica na koja se podaci odnose, morao bi da propiše dodatne mere zaštite prava, sloboda i legitimnih interesa lica. Konačno, u slučaju automatizovanog donošenja odluka, uključujući profilisanje, ZZPL propisuje i dodatni zahtev za rukovaoca, a to je da lice obavesti o postojanju automatizovanog donošenja odluke i, najmanje u tim slučajevima, pruži licu svrsishodne informacije o logici koja se pri tome koristi, kao i o značaju i očekivanim posledicama te obrade po lice na koje se podaci odnose. Ovakve informacije, prema saznanjima o iskustvima iz prakse, nisu dostupne građanima u sistemu socijalne zaštite, ali je otvoreno pitanje da li je to tako jer ne postoji automatizovano odlučivanje ili je rukovalac propustio da izvrši ovu svoju obavezu.

⁵⁶ Čl. 5. st. 1. t. 2. Zakona o zaštiti podataka o ličnosti.

⁵⁷ Čl. 18. st. 2. Zakona o socijalnoj karti.

Konačno, ukoliko se u sistemu Socijalna karta vrši automatizovano donošenje pojedinačnih odluka, Zakon o socijalnoj karti ne ispunjava ni zahteve za kvalitet propisa. Naime, po uzoru na GDPR (vidite više u nastavku), čl. 38. ZZPL predviđa da lice na koje se podaci odnose ima pravo da se na njega ne odnosi odluka doneta isključivo na osnovu automatizovane obrade. Međutim, ako je takva odluka zasnovana na zakonu, ovo pravo može biti ograničeno uz zahtev da se takvim zakonom moraju propisati i odgovarajuće mere zaštite prava, sloboda i legitimnih interesa lica. Međutim, osim pozivanja na ZZPL, kao i na primenu propisa u oblasti informacione bezbednosti, elektronske uprave i elektronske identifikacije, on se ne bavi dodatno zaštitom prava i interesa lica, kao ni merama bezbednosti, te ne ispunjava zahteve za kvalitet propisa iz čl. 38. st. 2. t. 2. ZZPL.

4. Pravna pitanja u fokusu

Imajući u vidu uporedna iskustva, kao i ključne identifikovane nedostatke Zakona o socijalnoj karti u pogledu zaštite prava lica, u nastavku posmatramo sistemska i pravna rešenja u različitim evropskim državama kroz perspektivu sledećih pravnih pitanja:

1. Greške i ispravke podataka i automatizovanih odluka;
2. Transparentnost ovih sistema i pravo na objašnjenje;
3. Obim obrade podataka.

Prethodno je važno naglasiti da zemlje čije smo zakone analizirali, kroz sekundarnu literaturu, samo delimično regulišu pitanja koja su u fokusu ovog istraživanja. Takođe, govorimo o jako ograničenom broju zakona koji se konkretno i specifično bave automatizovanim sistemima za donošenje odluka.⁵⁸ Kao što je već napomenuto, trenutni stepen pravnog razvoja ukazuje na važnost postojanja pravnog osnova za ovakve odluke bilo u pojedinačnom ili opštem aktu, kao što je recimo slučaj u Francuskoj.⁵⁹ Tako postavljen pravni osnov treba da bude usaglašen sa principima „dobre uprave” („good governance”). U okviru ovog principa, obaveza dužne pažnje ukazuje na značaj dokumentovanja i izveštavanja o izvorima informacija (na primer baza podataka) i kompjuterskim procesima i „logike” koje su doveli do odluke. Dakle, mogućnost provere i praćenja („traceability”) načina na koji je specifična odluka doneta je jako važan.⁶⁰

U kontekstu država članica EU, izuzetno je značajan **član 22. GDPR-a** koji postavlja određena ograničenja automatskom donošenju odluka. Naime, ova odredba omogućava pojedincima da ne budu predmet automatizovanog donošenja odluka ukoliko ove odluke donose pravne

⁵⁸ Vidi: Developing Digital Welfare State: Data Protection and the use of Automated Decision Making in the Public Sector across Six EU Countries, vidi isto: Ada Lovelace Institute, Algorithmic accountability in the Public Sector, 2021, str. 46.

⁵⁹ Developing Digital Welfare State: Data Protection and the use of Automated Decision Making in the Public Sector across Six EU Countries, str. 4.

⁶⁰ Automated Decision Making (ADM) in EU Public Law, str. 23.

posledice po ova lica, ili mogu značajno da utiču na njihov položaj. Međutim, pravilo važi samo za one sisteme koji se u potpunosti oslanjaju na mašinsko učenje, dakle isključuju čoveka-službenika iz procesa.

Međutim, GDPR propisuje izuzetke od primene ovog prava, i oni uključuju slučajeve kada je odluka neophodna za zaključenje ili izvršenje ugovora, kada je zasnovana na izričitom pristanku lica na koja se podaci odnose, ili kada je zasnovana na zakonu. U prva dva slučaja, lice ima pravo da, između ostalog, zahteva uključivanje čoveka, i to na svrsishodan način - na način na koji može da promeni odluku.⁶¹ Međutim, ovo pravo nije garantovano kada se odluka zasniva na zakonu, ali je dodatna zaštita obezbeđena zahtevom za poseban kvalitet propisa - zakonom se tada propisuju odgovarajuće mere zaštite prava, sloboda i legitimnih interesa lica na koja se podaci odnose. Radi se, dakle, o standardima i nivou prava koji treba da prevaziđu one predviđene propisima u oblasti zaštite podataka o ličnosti.

Ovako postavljene odredbe o automatizovanom donošenju pojedinačnih odluka i profilisanju dale su osnova nizu država članica da posebnim propisima predvide pravni osnov za automatsku obradu podataka. U nekim slučajevima, ovi posebni zakoni propisuju i mogućnost obrade osetljivih (tzv. posebnih vrsta) podataka, čija bi obrada inače na osnovu člana 22. bila zabranjena.⁶²

U Finskoj je, na primer, usvojen podzakonski akt koji omogućava *sekundarnu* obradu zdravstvenih podataka i podataka o socijalnoj zaštiti. Pored toga, u ovoj zemlji je usvojen i Zakon o informacionom upravljanju koji propisuje pravila koje javna uprava mora da poštuje u procesu obrade podataka, a koja su zasnovana na principima dobre uprave i promovišu interoperabilnost podataka. U Danskoj, propisi koji regulišu upravno pravo sadrže odredbu o razvoju tehnologije, u skladu sa vrednostima uprave. Takođe je razvijen i poseban državni organ koji omogućava organima uprave da međusobno razmenjuju i ukrštaju podatke kroz sekundarnu obradu, koja je takođe dozvoljena u ovoj zemlji. Ovaj organ, zajedno sa privatnom kompanijom na koju se prenete tehničke i administrativne nadležnosti i odgovornosti, osnovan je zakonom *Udbetaling Danmark Act*. Akt je centralizovao socijalna davanja koje su u nadležnosti opština, uključujući dečiji dodatak, penzije, davanja za stanovanje, za nezaposlene, bolovanje i druge oblike socijalne naknade.⁶³ Izveštaj organizacije Amnesty International iz oktobra 2024. zaključio je da ovaj sistem postavlja individualne rizike u kontekstu pristupa pravnim lekovima, pre svega zbog nedostatka transparentnosti u odnosu na osobe o čijim

⁶¹ Article 29 Data Protection Working Party, 2018a, Vidi isto: J. Cobbe, *Administrative Law and Machine Learning Judicial Review of Automated Public Sector Decision Making*, Cambridge University Press, 2019, str. 11.

⁶² *Developing Digital Welfare State: Data Protection and the use of Automated Decision Making in the Public Sector across Six EU Countries*, University of California Press, str. 3, vidi isto: J. Cobbe, *Administrative Law and Machine Learning Judicial Review of Automated Public Sector Decision Making*, Cambridge University Press, 2019, str. 11.

⁶³ Amnesty International, *Coded Injustice - Surveillance and Discrimination in Denmark's Automated Welfare State*, str. 10, 18.

pravima se odlučuje, u konkretnom slučaju osoba za koju algoritam proceni da postoji verovatnoća da će izvršiti neku prevaru u kontekstu socijalnih davanja. Nadalje, izveštaj zaključuje da Zakon o upravnom postupku ne sadrži obavezu obaveštavanja lica da se protiv njega vodi istraga zbog odluke koju je doneo algoritam. "Zbog toga što osoba ne zna da je subjekt automatizovane obrade, ona ne može efektivno da preispituje odluke UDK sistema."⁶⁴ Nadalje, Nemačka je izmenila Zakon o upravnom postupku uvodeći poseban član 35 koji dozvoljava generalno automatsku obradu podataka, ali koja mora biti dodatno regulisana posebnim zakonom za svaku pojedinačnu upotrebu. Zanimljivo je da nemački Savezni zakon o zaštiti podataka o ličnosti eksplicitno govori o dozvoljenosti obrade posebnih vrsta ličnih podataka, uz obavezu uspostavljanja mera zaštite koje su takođe definisane zakonom. Nemački Zakon o socijalnoj zaštiti dozvoljava automatsku obradu podataka, i dodaje da je ovaj zakon *lex specialis* u odnosu na Savezni zakon o zaštiti podataka o ličnosti.

Francuska je usvojila Digitalni Republički akt uz izmene Administrativnog zakona gde je dodata odredba o algoritamskoj transparentnosti. Proces usvajanja zakona u Francuskoj pratio je i period javnih konsultacija koje bile otvorene tri nedelje za sve građane, uz organizovane ekspertske razgovore sa predstavnicima državnih organa. Takođe, organi vlasti obavezali su se da odgovore na pojedinačne predloge koji su upućeni tokom procesa javnih konsultacija. Akt ima za cilj da unapredi politike otvorenih podataka i ekonomije znanja uz zaštitu privatnosti i ličnih podataka. Zakon proširuje ovlašćenja organa vlasti kada je reč o postupanju sa podacima i dokumentima, u koje svrhe uvodi nove pravne institute. Prvo, postojeća dokumenta i podaci iz javne uprave, lokalne i državne, uprava može učiniti javno dostupnim, što skraćuje period pristupa ovim podacima, jer će biti besplatno dostupni online. Ovako javno dostupni podaci mogu se ponovo koristiti - kroz sekundarnu upotrebu čak "van okvira ovlašćenja javnih službi u čije svrhe su inicijalno podaci prikupljeni."⁶⁵ Zakon predstavlja *lex specialis* u odnosu na Zakon o zaštiti podataka i predviđa određene vidove zaštite, kao što je pravo osobe da odluči kako će se njeni podaci činiti dostupnim i kako se koriste, i predstavlja "pojačanje" pravu koje je već predviđeno Zakonom o zaštiti podataka, kao što je pravo na prigovor. Proširuju se nadležnosti francuske Agencije za zaštitu podataka (CNIL) u pravcu dubljeg i šireg uključivanja u procese obrade otvorenih podataka.⁶⁶ U Francuskoj je usvojen i posebni podzakonski akt koji dalje definiše obaveze javnih službi, koji je obrađen u sledećem poglavlju.

⁶⁴ Ibid, str. 12.

⁶⁵ Digital Republic Bill, Overview and Explanatory Memorandum, Chapter I, dostupno na: <https://www.republique-numerique.fr/pages/in-english>.

⁶⁶ Digital Republic Bill, Overview and Explanatory Memorandum, Chapter II, čl. 16-20, dostupno na: <https://www.republique-numerique.fr/pages/in-english>.

Slični zakoni su u javnoj raspravi u Holandiji (Zakon o digitalnom upravljanju⁶⁷ i Zakon o digitalnoj obradi podataka kroz partnerstva⁶⁸), kao i u Velikoj Britaniji i Kanadi.⁶⁹ Na primer zakon u Velikoj Britaniji čiji je predmet upravo algoritamsko i automatizovano donošenje odluka, predviđa formiranje javnog registra ovih sistema, ali i obaveze javnih službenika u procesu donošenja individualnih odluka, koje su analizirane u sledećem poglavlju. Zanimljivo, Zakon državne organe obavezuje da službenicima koje koriste ove sisteme omoguće treninge za sticanja znanja iz ove oblasti. Zakon, na kraju, predviđa Principe za reviziju, objašnjivost i nadzor nad ovim sistemima, koji su više pravno i etički inspirativnog karaktera, nego što su realni i primenjivi.⁷⁰

Kanadski Zakon o automatizovanom donošenju odluka se takođe prvenstveno bavi pitanjem upravljanja ovim sistema i obavezama javnih službi i ne predviđa posebna prava osoba o čijim pravima se odlučuje. Za razliku od drugih zakona, čitava regulaciju bazira se na proceni uticaja sistemskih rizika na ljudska prava (*human rights systemic risk approach*), kategorisujući rizike u tri grupe: nizak, srednji i visoki. Svaki državni organ koji koristi ove sisteme je dužan da sprovede procenu rizika i da uskladi rad sistema sa identifikovanim nivoom rizika. Zakon detaljno definiše mere za njihovu korekciju i kontrolu u odnosu na nivo rizika. Pored toga, Zakon reguliše i polu, tj. kvazi-automatske sisteme kao i potpuno automatske, čije korišćenje je zabranjeno bez uključivanja čoveka, i zahteva da „konačna odluka mora biti doneta od strane čoveka.”⁷¹

4.1. Greške i ispravke podataka i automatizovanih odluka

Svaka ispravka grešaka zahteva visoko-sofisticirano znanje službenika o načinima i logici rada ovih sistema. Proces ispravke ne treba da bude usmeren samo na pitanje greške u samom sistemu ili podacima, već službenik treba biti u mogućnosti da donese odluku nezavisno od

⁶⁷ Developing Digital Welfare State: Data Protection and the use of Automated Decision Making in the Public Sector across Six EU Countries, str.4. Akt je dostupan na: <https://www.nldigitalgovernment.nl/overview/legislation/> - ne ulazi specifično u polje automatizovane javne uprave.

⁶⁸ Partnerstva različitih državnih organa u cilju obrade podatka u tačno definisane, ali široko postavljene svrhe, Zakon bi trebao da stupi na snagu 1. 1. 2025, dostupno na: <https://www.government.nl/latest/news/2024/06/18/senate-approves-data-processing-by-partnerships-act>. U Holandiji je trenutno u raspravi još jedan zakon, Act Strengthening the Guarantee Function of the General Administrative Law (Awb).

⁶⁹ Directive of Automated decision Making, Canada, 2020, appendix C, dostupno na: <https://www.tbs-sct.canada.ca/pol/doc-eng.aspx?id=32592§ion=html>.

⁷⁰ Public Authority Algorithmic and Automated Decision-Making Systems Bill [HL], septembar 2024, dostupno na: <https://bills.parliament.uk/bills/3760/publications>.

⁷¹ Directive of Automated decision Making, Canada, 2020, appendix C, dostupno na: <https://www.tbs-sct.canada.ca/pol/doc-eng.aspx?id=32592§ion=html>.

automatizovanih sistema.⁷² Da li je realno očekivati tako digitalno pismenog i veštog službenika? Jedna fokus grupa koja je organizovana tokom projekta čiji je ovo istraživanje deo, pokazala je da su službenici zaposleni u centrima za socijalni rad u najboljem slučaju u mogućnosti da koriste softver sistema **Socijalne karte, ali aktivnosti poput ispravke greške u odluci, provere tačnost podataka, i konačno donošenje odluke suprotne preporuci sistema, zahtevaju izuzetne napore, ako su uopšte i moguće. Utisak je da je ovaj sistem dodatno vezao ruke socijalnim radnicima koji u najvećem broju slučajeva donose odluke o socijalnim davanjima i prevideo činjenicu da su upravo socijalne radnice, jer je mahom reč o ženama, uglavnom u direktnom kontaktu sa klijentima, kao i sa njihovim životnim okolnostima.**

Kako bi pojedinac mogao da zahteva ispravku, potrebno je da razume kako je do greške došlo što će u mnogome i definisati mogućnost za preispitivanje i pravni osnov prigovora ili žalbe.⁷³ Zanimljiv je u tom smislu pristup Zakona o algoritamskom i automatskom donošenju odluka u Velikoj Britaniji koji kroz regulisanje nadzora otvara mogućnost utvrđivanja i ispravki pogrešnih odluka. Preciznije, Zakon obavezuje službe koje koriste ove sisteme da čuvaju log-ove, dakle kompjuterski zapis o korišćenju sistema, u periodu od 5 godina, kao i da između ostalog, sačuvaju belešku da li je konačna odluka doneta prateći preporuke automatskog sistema. Zakon čak zabranjuje nabavku sistema koje nemaju ove mogućnosti kao i mogućnost monitoring odluka koje se donose kroz ove sisteme.⁷⁴

U tom smislu, pravo na ispravku grešaka u tesnoj je vezi sa pravom na objašnjenje, odnosno transparentnošću sistema. Utisak je da u Srbiji pravni okvir zaštite podataka o ličnosti strankama na raspolaganje stavlja efikasnije, tj. manje rigidne mehanizme, od pravila opšteg upravnog postupka. Prvi predviđa pravo na ispravku i dopunu (čl. 29. ZZPL), koje omogućava licu na koje se podaci odnose da se njegovi netačni podaci o ličnosti bez nepotrebnog odlaganja isprave. Takođe, lice ima pravo da, u zavisnosti od svrhe obrade, svoje nepotpune podatke dopuni, što se može učiniti i davanjem dodatne izjave. Međutim, ovaj mehanizam relevantan je samo za ispravku i dopunu podataka o ličnosti koji se obrađuju u postupku, a u sistemu Socijalna karta ima i onih koji to nužno nisu (na primer, podaci o nepokretnostima, oružju u vlasništvu, itd.). U slučaju netačnosti ili neažurnosti ovakvih podataka (uglavnom automatski generisanih iz drugih javnih registara propisanim Zakonom), stranka bi morala da ih dokazuje u upravnom postupku,⁷⁵ dok se mogućnost organa za ispravku rešenja odnosi samo na očigledne netačnosti, poput grešaka u imenima, brojevima, pisanju ili računanju. To znači da bi, u slučaju netačnih podataka, za stranku postojala mogućnost ponavljanja postupka,

⁷² Automated Decision Making (ADM) in EU Public Law, str. 30.

⁷³ Addressing Disconnection: Automated Decision Making, Administrative Law, and Regulatory Reform, str. 1066.

⁷⁴ Public Authority Algorithmic and Automated Decision-Making Systems Bill [HL], septembar 2024, dostupno na: <https://bills.parliament.uk/bills/3760/publications>, čl. 7. i 8.

⁷⁵ Videti: čl. 102. Zakona o opštem upravnom postupku (ZoUP).

ukoliko sazna za nove činjenice ili mogućnost za izvođenje novih dokaza.⁷⁶ To, međutim, sa sobom nosi i produžavanje postupka, i odlaganje ostvarivanje prava. Konačno, a u vezi sa pravom na pravni lek, postavlja se pitanje u kojoj meri je on uopšte i delotvoran u situacijama primene automatizovanog odlučivanja koje nije transparentno. **To znači da većina grešaka do kojih dođe u fazi automatizovane obrade podataka koje za ishod ima odluku (ili vodi ka njoj), ne bi ni bila primećena od strane (često neuke) stranke, pa ne bi ni našla svoje mesto u žalbenom postupku.**

4.2. Transparentnost algoritma i pravo na objašnjenje

Pitanje transparentnosti otvoreno je gotovo istog momenta kada je započeta ubrzana transformacija kako javnog tako i privatnog sektora zasnovana na korišćenju IKT-a. Na primer, u kontekstu razvoja sistema VI, Generalna skupština UN ukazuje da je transparentnost, predvidljivost, sigurnost i razumevanje celokupnog ciklusa razvoja ovih sistema važna za krajnje korisnike, te da mora postojati obaveštenje i objašnjenje („*notice and explanation*”) kao i spoljni nadzor i efektivni pravni lekovi za one koji su izraženo pod uticajem ovih sistema, uključujući i sisteme odgovornosti za one koji upravljaju ovim procesima.⁷⁷ Transparentnost se mora posmatrati iz različitih uglova: transparentnost odluke i procesa;⁷⁸ transparentnost u odnosu na stranke/građane, ali i na službenike; te da li se radi o suštinskoj ili samo formalnoj transparentnosti, odnosno pitanje načina na koji se informacije čine dostupnim.⁷⁹ Otvoriti samo softverski kod ne znači nužno da je ispunjen kriterijum transparentnosti sistema. Na primer, kanadski Zakon o automatskoj obradi podataka, omogućuje objavljivanje softverskog koda u članu 6.2.6., osim ukoliko kod nije klasifikovan kao tajna ili bi pristup bio onemogućen po osnovama koje postavlja Zakon o pristupu informacijama od javnog značaja.⁸⁰

U praksi se javna uprava suočava sa dva izazova. Prvi se odnosi na balansiranje transparentnosti sistema sa mogućim povezanim troškovima i rizicima - kao što su bezbednosni rizici, kao i realnim ograničenjima svrsishodne transparentnosti, naročito kada je reč o informacijama koje treba učiniti dostupnim i načinima na koji to uraditi. Grad Amsterdam je, na primer, kreirao veb-sajt koji sadrži pregled Registar VI sistema koje koriste amsterdamske

⁷⁶ Čl. 176. st. 1. t 1 ZoUP.

⁷⁷ UN GA, Seizing the opportunities of safe, secure and trustworthy artificial intelligence systems for sustainable development, A 78.L.49, dostupno na: <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2F78%2FL.49&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False> para. 6k.

⁷⁸ J. Niklas, Human Rights Based Approach to AI and Algorithms, in The Law of Algorithms, ed. by W. Barfeild, Cambridge University Press, 2020, str. 521.

⁷⁹ Ada Lovelace Institute, Algorithmic accountability in the Public Sector, 2021, str. 45.

⁸⁰ Directive of automated Decision Making, dostupno na: <https://www.tbs-sct.canada.ca/pol/doc-eng.aspx?id=32592§ion=html>.

opštine sa pojedinačnim informacijama o načinu rada i svrsi ovih sistem.⁸¹ Pojedini autori ističu dva osnovna problema u vezi sa Registrom. Prvi je taj što sadrže nepotpune informacije, arbitrarno odabrane, pa pruža samo ograničeni pregled VI sistema. U ovom trenutku registar sadrži ukupno informacije o četiri VI sistema, krajnje uopštenog karaktera, kao što je automatska kontrola parkinga ili ilegalno iznajmljivanje stanova. Registar nije uključio sisteme koje koristi policija ili socijalna zaštita, a koji se oslanjaju na podatke ili infrastrukturu grada Amsterdama kao ni informacije da li su podaci na bilo koji način obrađivani od strane privatnih kompanija. Drugi problem se odnosi na činjenicu da samo objavljivanje Registra može biti samo korak ka većoj transparentnosti, ali svakako nedovoljan da odgovori na mnogobrojne probleme koji se odnose na korišćenje automatskih sistema. Pored toga, pitanje transparentnosti usko je povezano i sa kontekstom i političkom klimom u kojoj se ovi sistemi razvijaju. Nedostatak kontekstualnih informacija onemogućava važnu spoznaju o postojećim društveno-tehnološkim i političkim vrednostima, ili manjku istih, koji se krije iza VI sistema. Tako, Registar prestaje da kreira mogućnost „ispitivanja korišćenje VI ili postavljanja pitanja vlasti koja smatra da su VI sistemi neminovnost, umesto toga - postaje sredstvo za njihovu normalizaciju predstavljajući ih kao benigne komunalne usluge.”⁸²

Nacrt Zakona Velike Britanije koji reguliše korišćenje automatske obrade i algoritamskih sistema u javnom sektoru, takođe predviđa, u članu 4, kreiranje Transparentnog registra algoritama koji mora sadržati sledeće informacije: opis algoritama i sistema za automatsko donošenje odluka, objašnjenje razloga primene, tehničku specifikaciju, i način na koji korišćenje ovog sistema utiče na procese administrativnog donošenja odluka, kao i informacije o ljudskom nadzoru nad ovim sistemima.⁸³ Nadalje, predlog Zakona u Velikoj Britaniji definiše precizno obaveze javne uprave koje koriste ili planiraju da koriste ove sisteme. Tako, javni organ mora da sprovede pripreme koje će omogućiti svrsishodno i personalizovano objašnjenje osobi o čijim pravima se odlučuju o načinima i razlozima za donošenje konkretne odluke, procesu i posledicama te odluke. Službe takođe treba da razviju procedure monitoringa neželjenih posledica ovakve obrade podataka i da redovno proveravaju da su podaci koji se koriste prilikom obrade potrebni, tačni, ažurirani, i u skladu sa Zakonom o zaštiti podataka. Takođe, moraju organizovati i redovne revizije i evaluacije sistema, uključujući i procenu rizika i usvajanje mera za smanjenje uočenih rizika.

⁸¹ Ada Lovelace Institute, *Algorithmic accountability in the Public Sector*, 2021, str. 46, Amsterdam AI register, dostupno na: <https://algorithmeregister.amsterdam.nl/en/ai-register/>.

⁸² Corinne Cath and Fieke Jansen, "Dutch Comfort: The Limits of AI Governance through Municipal Registers," *Techné: Research in Philosophy and Technology* 26, no. 3 (2022), str. 395–412, dostupno na: <https://doi.org/10.5840/techne2022922125>.

⁸³ Public Authority Algorithmic and Automated Decision-Making Systems Bill [HL], septembar 2024, dostupno na: <https://bills.parliament.uk/bills/3760/publications>.

O značaju i pravnim aspektima transparentnosti kroz slučaj SyRI

Već spomenuti slučaj SyRI (Sistem za procenu rizika) koji je u Holandiji doveo do pada vlade je važan i zbog toga što je ovo jedan od retkih slučajeva koji je imao sudski epilog. Ova presuda, doneta od strane domaćeg suda u Hagu, važna je iz više razloga. Pre nego što ukažemo na ove razloge, ukazujemo na to da je sud u Hagu, a u skladu sa holandskim pravnim sistemom doneo odluku pozivajući se na član 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima - pravo na poštovanje porodičnog i privatnog života, a na osnovu tužbe koju je podnela koalicija nevladinih organizacija, takođe se pozivajući na kršenje ovog člana. Ovo je čest slučaj u holandskom pravosudnom sistemu.

SyRI sistem je razvijen od strane službi javne uprave u cilju kreiranja izveštaja rizika osoba za koje postoji „automatizovana” bojazan da su prekršili neke od poreskih obaveza. Sistem je kritikovan zbog toga što je nesrazmerno targetirao osobe sa niskim primanjima ili koje žive u pretežno imigrantskim delovima zemlje i gradova. Išlo se čak dotle da su za razvoj sistema za procenu rizika koristili kriterijumi kao što je „ne-zapadne” karakteristike (npr. prezime), a podaci su se vukli iz ukupno 17 različitih baza podataka. Tako razvijeni izveštaji procene individualnog rizika targetirali su desetine hiljada ljudi kao moguće „poreske izgednike”. Neki od njih izvršili su samoubistvo,⁸⁴ a mnoge porodice su posle ovoga bile još siromašnije, nestabilnije i ranjivije⁸⁵. Država je, u skladu sa presudom, svima koju su bili deo registra, isplatila istu odštetu, bez obzira na nivo intersekcionalne nepravde koja im je naneta. Nakon ove presude, a po naredbi suda, ovaj sistem se više ne koristi, što ne znači da se novi i slični sistemi ne razvijaju.

Presuda je izuzetno važna i jedinstvena iz više razloga. Prvo, sud je stao na stanovište da je SyRI **sistem pravni instrument** koji je holandska vlada razvila kako bi sprečila i borila se sa mogućim poreskim i socijalnim utajama, a koja je uključila lokalne, regionalne i državne organe. Jednom kada izveštaj označi osobu da je rizična - slučaj dalje preuzima Ministarstvo socijalne zaštite. Drugo, pitanje transparentnosti sistema je krucijalno za razumevanje sudskog rezonovanja. Sud je – pozivajući se na član 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima - stao na stanovište da su informacije u vezi sa SyRI sistemom bile nedostupne kao i njegova logika. Sud posebno ističe da činjenica da nedostupnost podataka o rizicima, modelima za njihov razvoj, ličnim podacima koji su korišćeni za obradu, **bez obzira na podatke koje je država u postupku učinila dostupnim**, nisu omogućili sudu da proveri tvrdnje stranaka u postupku. Dakle, nedovoljna ili nikakva transparentnost ovih sistema i „tajnost države” bila je ključni razlozi da sud zaključi da je SyRI sistem prekršio član 8. Sud, dakle ni u jednom trenutku nije ulazio u tehničke karakteristike sistema. Sistem je prvenstveno posmatran kao pravna kategorija i to je

⁸⁴ Melissa Heikkilä, Dutch scandal serves as a warning for Europe over risks of using algorithms, Politico, 2022, dostupno na: <https://www.politico.eu/article/dutch-scandal-serves-as-a-warning-for-europe-over-risks-of-using-algorithms>.

⁸⁵ *Ibid.*

jako važno, imajući u vidu slabu tehničku potkovanost sudija o ovoj temi. Jednostavno rečeno, **kod nije pravno analiziran, ali netransparentnost koda jeste.**

Treće, sud je potom prešao na procenjivanje da li je SyRI bio korišćen u skladu sa zakonom, kao i na pitanja njegove neophodnosti i proporcionalnosti. Postojanje zakonske osnove sud nije preterano analizirao, već ga je „zamenio sa pitanjem neophodnosti u demokratskom društvu.” Sud se opet vratio na pitanje transparentnosti i zaključio, pozivajući se na član 5 GDPR-a, da su u nedostatku informacija, i to minimalnih, koje se odnose na o procenjivanje rizika („decision tree”), i koraka za izračunavanje rizika, u mnogome onemogućile pojedince da se uključe u proces i brane svoja prava. Sud je naredio vladi da obavesti osobe o svim važnijim elementima sistema, načina na koji su uticali na odluku, o njihovim izveštajima i procenjenim rizicima kao i o mogućnosti da stave prigovor na obradu podataka sa kojom nisu saglasni. Sud takođe, kaže „zbog nedostatka proverljivih informacija, nije moguće utvrditi da li je rizik od diskriminacije dovoljno neutralisan” što se, na primer, „može postići otvaranjem koda javnosti, tako da može da bude analiziran [...]”.⁸⁶

Četvrto, sud je posebno obradio pitanje nadležnosti za kontrolu rada sistema i korekcije štete. Zaključio je da je posebno telo koje je formirano za upravljanje sistemom imalo samo savetodavnu ulogu i da saveti ovog tela nisu imali pravno-obavezujuću snagu, a da su članovi tela upravo bili organi zainteresovani za suzbijanje poreskih malverzacija. Stoga, nedostatak nezavisnog nadzora nad ovim sistemom koji bi procenio da li je proporcionalno ukrštanje ovako velikog broja podataka sa tako specifičnim ciljem, kao i nedovoljno dobro urađena procena rizika, takođe predstavljaju razloge koje su doveli do kršenja člana 8 stav 2 Evropske konvencije o ljudskim pravima, a u kontekstu ograničenja svrhe obrade i minimizacije podataka.⁸⁷ Na ovaj način, Sud u Hagu otvorio je mogućnost ispitivanje crnih kutija kao što je SyRI kroz pitanje **svrsishodne transparentnosti** i institucionalne i upravne odgovornosti, što je jako značajno sa stanovišta Srbije.

Kao što je sud u Hagu i ukazao, sa obavezom transparentnosti ovih sistema, usko je povezan i princip prava na obrazloženje odluke ili kako se još naziva „transparentnost razloga”.⁸⁸ Obrazloženje odluke u ovim slučajevima mora da sadrži dva nivoa objašnjenja: kako je došlo do odluke i zašto?⁸⁹ Dakle, **mora biti obrazložena i utemeljena na način na koji prevazilazi tradicionalne okvire dobre uprave.** U stvari, kompletno obrazloženje mora sadržati podatke o

⁸⁶ Appelman, N., Fahy, R. & van Hoboken, J., Social Welfare, Risk Profiling and Fundamental Rights: The Case of SyRI in the Netherlands, 2021, str. 16.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ L. Edwards et al., Legal and regulatory frameworks governing the use of automated decision making and assisted decision making by public sector bodies Workshop briefing paper, The Legal Education Foundation, 2021, str. 35.

⁸⁹ J. Cobbe, Administrative Law and Machine Learning Judicial Review of Automated Public Sector Decision Making, Cambridge University Press, 2019, p. 22.

informacijama koje su uzete u obzir i procesuirane i „način na koji su te informacije uticale na konačnu odluku.” Tako obrazložena odluka mora ostaviti dovoljno prostora osobi o čijim pravima se odlučuju da razume razloge koji su doveli do odluke da bi mogla zastupati i braniti svoja prava na najbolji mogući način.⁹⁰

Francuski Zakon o upravnom postupku u jednom delu definiše⁹¹ da uprava ima obavezu da informiše osobu o meri u kojoj je algoritamsko odlučivanje uticalo na upravnu odluku, zajedno sa kriterijumima i modelima koje je kompjuterski program koristio. „Iako je ova odredba ulivala nadu na početku, prva iskustva nisu baš pozitivna”.⁹² Usvojeni podzakonski Akt koji se odnosi na prava lica koja su predmet pojedinačnih odluka donetih na osnovu algoritamske obrade obavezuje javnu upravu da, pored obaveštenja, na zahtev stranke, učini dostupnim i sledeće informacije: **1) stepen algoritamske obrade podataka kao i način na koji je sistem uticao na obradu podataka, 2) podaci koji su obrađivani i izvor podataka, 3) parametre obrade i uticaj ovih parametara u konkretnom slučaju, 4) procese koji su korišćeni prilikom obrade podataka.**⁹³

Kanadski Zakon je otišao najdalje i propisao jasne elemente za objašnjenje u odnosu na nivo rizika ljudskih prava osobe o čijim pravima se odlučuje. U situacijama niskog rizika, objašnjenje mora da sadrži elemente kao što su uticaj automatskog sistema na proces donošenja odluka, podaci, izvor i način prikupljanja podataka, kriterijumi obrade kao i druge operacije, ostale „output” informacije sistema koje su značajne za donošenje odluke, i ključni faktori iza odluke. Pored toga, za sisteme srednjeg i visokog rizika, objašnjenje mora da sadrži i ostale informacije: tačni podaci osobe i izvor tih podataka koji su korišćeni za razvoj sistema automatizovane obrade, kriterijumi korišćeni u konkretnom slučaju, ostali faktori važni za analizu odluku i druge informacije koji su na nju uticali. Jezik mora biti jednostavan i jasan.⁹⁴

U kontekstu sistema Socijalne karte, transparentnost je garantovana jedino pomenutim pravima u oblasti zaštite podataka o ličnosti, te procesnim pravima stranaka u upravnom postupku. Prvi set prava trebalo bi, zapravo, da obezbedi transparentnost algoritma i njegove logike, a drugi transparentnost procesa. Međutim, i pored toga, strankama u postupku nisu na raspolaganju informacije o ulozi (i uticaju) algoritma u procesu donošenja odluke, pa je zaključak da bi ovakve, dodatne, obaveze organa uprave trebalo da budu propisane ili Zakonom

⁹⁰ Automated Decision Making (ADM) in EU Public Law, str. 24.

⁹¹ Article L.311-3-1 of the 2016 Code des relations entre le public et l'administration.

⁹² Automated Decision Making (ADM) in EU Public Law, str. 24.

⁹³ Décret n° 2017-330 du 14 mars 2017 relatif aux droits des personnes faisant l'objet de décisions individuelles prises sur le fondement d'un traitement algorithmique, dostupno na: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000034194929>.

⁹⁴ Directive of the Automated Decision Making, Canada, Appendix C.

o socijalnoj karti, ili drugim propisima koji bi uređivali primenu algoritama u odlučivanju u javnom sektoru.

4.3. Obim obrade podataka u odnosu na svrhu

GPRD, a po uzoru na njega i Zakon o zaštiti podataka o ličnosti Srbije, predviđaju niz prava lica čiji se podaci o ličnosti obrađuju, kao i različite (pa i paralelne) mehanizme zaštite ovih prava. Ovaj set prava uključuje pravo na pristup (čl.15 GDPR), pravo na ispravku (čl. 16), pravo na brisanje (čl. 17), pravo na prigovor (čl. 21. GDPR), pravo na ograničenje obrade (čl. 18. GDPR).

Neki autori navode da su ova prava po svojoj prirodi limitirana iz nekoliko razloga. Iako za cilj imaju da omoguće kontrolu pojedinca nad ovim procesima, odnosno da postave granice obradi podataka od strane rukovalaca, kada obradu podataka vrše organi vlasti, po samoj prirodi odnosa postoji neravnopravnost strana. U tom smislu, ograničena je mogućnost da pojedinac ima značajan uticaj na primenu principa ograničenja obrade koji zahteva legitimnu, eksplicitnu i jasno definisanu obradu podataka u odnosu na cilj koji se obradom želi postići.

Pored toga, problem je i sekundarna upotreba podataka, odnosno obrada podataka u svrhe u koje nisu prikupljene. To je upravo slučaj sa sistemima za automatizovano donošenje odluka, koji se upravo baziraju na sekundarnoj obradi podataka. Pravni osnov za ovakvu obradu podataka se može naći u Zakonu o socijalnoj karti, kao i Zakonu o opštem upravnom postupku koji daje ovlašćenje organu da, skladu sa zakonom, vrši uvid u podatke o činjenicama neophodnim za odlučivanje o kojima se vodi službena evidencija, da ih pribavlja i obrađuje.⁹⁵ ali i dalje ostaje otvoreno pitanje kako pojedinac može da ostvari svoja prava zagarantovana Zakonom u zaštiti podataka.⁹⁶ Međutim, u pogledu dozvoljenosti ovakve obrade GDPR, te ZZPL, propisuju da rukovalac mora da ceni da li je druga svrha obrade u skladu sa svrhom obrade za koju su podaci prikupljeni, uzimajući u obzir posebno: i) da li postoji veza između svrhe za koju su podaci prikupljeni i druge svrhe nameravane obrade; ii) okolnosti u kojima su podaci prikupljeni, uključujući i odnos između rukovaoca i lica na koje se podaci odnose; iii) prirodu podataka, a posebno da li se obrađuju posebne vrste podataka o ličnosti, odnosno podaci o ličnosti u vezi sa krivičnim presudama i kažnjivim delima; iv) moguće posledice dalje obrade za lica na koje se podaci odnose; v) primenu odgovarajućih mera zaštite, kao što su kriptozastita i pseudonimizacija.⁹⁷

Kao što je navedeno u delu koji se odnosi na Opšta pravna razmatranja, nemački Zakon o socijalnoj zaštiti konkretno dozvoljava automatizovanu obradu podataka i donošenje

⁹⁵ Čl. 9. st. 3. ZoUP.

⁹⁶ Developing Digital Welfare State: Data Protection and the use of Automated Decision Making in the Public Sector across Six EU Countries, str. 3.

⁹⁷ Čl. 6. st. 2. ZZPL; čl. 6. st. 4. GDPR.

individualnih odluka. Ovaj Zakon takođe propisuje principe ograničenja u odnosu na svrhu, zabranjuje obradu podataka koja nije u skladu sa okvirima ovog zakona i zahteva transparentnost ovih sistema.

Iako Zakon o socijalnoj karti, slično propisuje načelo minimizacije i ograničenja obrade u odnosu na svrhu,⁹⁸ upitno je da li je ovaj propis ispunio zahteve koje pred rukovaoca postavlja ZZPL, posebno u pogledu razmatranja mogućih posledica po lice čiji se podaci obrađuju. Međutim, jednako je upitan i domašaj eventualnog korišćenja mehanizma iz ZZPL za utvrđivanje povrede načela ograničenja u odnosu na svrhu, kada je ta svrha, istina opet neusklađeno sa ZZPL, propisana Zakonom, te nije predmet ocene u procesu donošenja svake pojedinačne odluke. Sigurniji (bar u pogledu efekata) pravni put za adresiranje ove neusklađenosti je svakako preispitivanje ustavnosti i zakonitosti Zakona o socijalnoj karti, a taj proces je, nažalost, još uvek bez pravnog ishoda.

5. Zaključak i preporuke

"Behind every theory of administrative law there lies a theory of the state"

Kerol Harlou i Ričard Rolings

Različiti pravni pristupi zemalja u regulisanju automatizovane obrade podataka nespretno teže da normativno reše tenziju između automatizacije i javnog prava ali, u svakom slučaju, u mnogome oslikavaju pravnu tradiciju i kontekst zemlje. Tako, na primer, u nordijskim zemljama, generalna regulacija zaštite podataka ukrštena sa delimično neregulisanim poljem automatske obrade podataka u mnogome se bazira na ideji postojanja poverenja između građana i javne uprave, te na pretpostavci da država u skladu sa principima vladavine prava i dobre uprave neće zadirati u prava građana na nedozvoljeni način. Iskustva ukazuje da nije sve tako sjajno ni u državi Danskoj. Pored toga, zemlje koje su bliže našoj pravnoj tradiciji, kao što su Nemačka i Francuska, usvajaju posebne zakone ili podzakonske akte kojima regulišu sektorsku primenu ovih sistema. Za građane, a naročito ugrožene kategorije, to može rezultirati u pravnom košmaru i lavirintu⁹⁹ jer prava zaštita moguća je samo ako je pojedinac pravno i tehnički potkovan i voljan da se aktivno uključi u zaštitu svojih prava. Od pojedinaca se očekuje izrazito visok nivo digitalne i pravne pismenosti koji je nerealno postavljati pred ugrožene kategorije imajući u vidu njihov socijalni status i pravno-imovinsko stanje.

Pored toga, u svim zemljama zakonodavni okvir zaštite ličnih podataka je nedovoljan da odgovori na sve pravne izazove i zaštiti ljudska prava ugroženih kategorija, imajući u vidu

⁹⁸ Čl. 18. Zakona o socijalnoj karti.

⁹⁹ U literaturi se ovaj problem naziv "intrinsic opacity", i usko je povezan sa "illiterate opacity" J. Cobbe, *Administrative Law and Machine Learning Judicial Review of Automated Public Sector Decision Making*, Cambridge University Press, 2019, str. 5.

spomenute zakonske norme koje derogiraju ili kreiraju izuzetke u pojedinačnim situacijama obrade podatka kroz automatizovane sisteme.¹⁰⁰ Ovakav pravni okvir zaštite je porozan, težak za primenu na individualnom nivou i jača moć države, postavljajući nove uslove pred pojedince za primenu svojih prava, kroz postavljanje novih obaveza ili sankcija. U takvom pravnom i softverskom lavirintu, kreira se „digitalna kuća siromašnih”¹⁰¹, termin koji savršeno oslikava poziciju ugroženih kategorija.

Primena antidiskriminacionog zakonodavnog okvira zahteva izrazitu pravnu kreativnost i „gimnastiku,” zato što ovi sistemi upravo rade na principima diskriminacije - u smislu kategorizacije po osnovu razlika (godina starosti, pola, boje kože, mesta boravišta). Pomenuti izveštaj organizacije *Amnesty International* govori da je sistem za utvrđivanje rizika od prevara u sistemu socijalnih davanja direktno i indirektno diskriminatoran i da se kosi sa mnogobrojnim međunarodnim konvencijama i aktima EU, te da čitav sistem perpetuira sistemsku diskriminaciju, jer koristi kriterijume kao što je „rođen u inostranstvu” da bi odredio rizik koji osoba predstavlja po sistem socijalnih davanja. Ovaj sistem je diskriminatoran po svom dizajnu i ne postoji dovoljan nivo korekcija koji bi mogao da uskladi njegov rad sa pravnim načelima zaštite od diskriminacije, i šire ljudskih prava. Veliki deo tog problema leži upravo u nedostatku transparentnosti algoritama, i činjenici da, u konačnici, nije uvek jasno po kom osnovu je odluka doneta, odnosno da li je zasnovana na nekom od mogućih osnova diskriminacije (poput rase, pola, starosti, itd.).

U kontekstu analizirane presude suda u Hagu, a imajući u vidu duboko diskriminatornu prirodu ovih sistema, kao što je recimo ovaj sistem u Danskoj, sličan zaključak se može izvesti i za Sistem Socijalne karte. Ovaj sistem zbog svoje izuzetne netransparentnosti ostavlja ograničene mogućnosti pojedincima da štite svoja prava, a pored toga nedostaju i osnovne procene svrsishodnosti i proporcionalnosti, te generalnog uticaja na ljudska prava. U državi siromašnih pojedinaca, ova digitalna kuća siromašnih (najmanje) dvostruko ograničava pojedincima da ostvare svoja prava.

Na osnovu prethodne analize, ukazujemo na osnovne preporuke za adresiranje negativnih pravnih efekata sistema Socijalne karte, ali i šireg pitanja automatizovanja procesa odlučivanja u javnoj upravi. Svaka od ovih preporuka je samo polazna pretpostavka koja mora biti dalje precizirana, osmišljena i definisana kako bi dovela do suštinske promene.

Preporuke u odnosu na Zakon o socijalnoj karti:

¹⁰⁰ Developing Digital Welfare State: Data Protection and the use of Automated Decision Making in the Public Sector across Six EU Countries, str.10, vidi isto: Automated Decision Making (ADM) in EU Public Law, str. 36

¹⁰¹ V. Eubank, *Automating Inequality*, St. Martins Press, 2019.

1. Potrebno je izmeniti Zakon, a naročito u delu koji se odnosi na usklađivanje sa odredbama propisa u oblasti zaštite podataka o ličnosti. Izmenama Zakona treba da prethodi adekvatno sprovedena procena uticaja na zaštitu podataka, ali i na širi set ljudskih prava, kako bi se u samom tekstu propisa adresirali prepoznati rizici. Neke od regulatornih mera mogu obuhvatiti propisivanje adekvatnih mehanizama zaštite prava lica, te dodatnih obaveza za obezbeđivanje transparentnosti procesa i sistema koji se koriste kao osnov, ili za, donošenje odluka, pa i ograničenje primene sistema, ukoliko Procena ukaže na nesrazmerne rizike po prava lica.
2. Proces ispitivanja zakonitosti i ustavnosti (koji bi Ustavni sud trebalo čim pre da započne na osnovu podnetih inicijativa i predloga za ocenu ustavnosti) treba da uzme u obzir i činjenicu da u konkretnom slučaju nije sprovedena adekvatna procena uticaja na ljudska prava, što je u mnogome ograničilo mogućnosti zaštite pojedinaca.
3. Primena Zakona je već ukazala da sistem Socijalne karte može u konkretnim slučajevima da ograniči ili krši ljudska prava ugroženih kategorija društva. Imajući u vidu uočene rizike, potrebno je formulisati tačne mere za njihovu kontrolu i korekciju. Odgovornost za korekciju rizika isključivo je u rukama vlasti.
4. Do izmena Zakona, stranke treba podržavati u korišćenju dostupnih mehanizama zaštite prava, uključujući i one pred nezavisnim organima - Poverenikom za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Poverenikom za zaštitu ravnopravnosti, Zaštitnikom građana, lokalnim zaštitnicima građana, kao i sudovima. S tim u vezi, potrebno je dodatno o ovim mehanizmima obučiti i pružaoce besplatne pravne pomoći i podrške.
5. Potrebno je dodatno obučiti zaposlene u sistemu socijalne zaštite o posledicama koje automatizacija procesa odlučivanja može imati na ljudska prava i slobode, i načinima da se ove posledice minimizuju.

Preporuke za unapređenje pravnog okvira automatizovane obrade podataka i donošenja odluka u javnoj upravi u Srbiji:

1. Javna uprava ne sme koristiti sisteme za automatizovano donošenje odluka bez obzira da li je reč o potpuno ili polu-automatizovanom procesu, bez prethodno sprovedenog testa legitimnosti, proporcionalnosti i neophodnosti. Ova zabrana je još važnija imajući u vidu relativno nizak nivo aktivne digitalne i tehničke pismenosti javne uprave koja upravlja ovim sistemima.
2. Imajući u vidu odnos moći, ali i nepoverenje koje prožima odnos javne uprave i građana, procena uticaja rizika na ljudska prava mora biti urađena od strane nezavisnih eksperata i to kroz participativni i multidisciplinarni pristup.

3. Jako važan nedostatak trenutne brzoplete primene zakona i razvoja sistema je i nedostatak nezavisnog nadzornog tela, koje mora biti uspostavljeno (ili postojeća nadzorna tela osnažena) kako bi ukazivalo na moguće rizike koje sistem postavlja, ali i naposljetku, utvrdilo da li je sistem javne uprave u Srbiji spreman - etički i pravno - za primenu ovih sistema. Ovakvo telo treba da obuhvata stručnjake sa različitim profesionalnim iskustvima, a koji dolaze van sistema javne uprave.
4. Minimum transparentnosti na sistemskom nivou mora obuhvatati kako transparentnost algoritma, tj. informacija o njegovoj logici, uticaju algoritama na proces donošenja odluka, tako i informacije o izvorima podataka.
5. Kako bi se pojedincima omogućilo da brane svoja prava, princip transparentnost i pravo na objašnjenje mora, između ostalog, da pruži razumljive informacije o logici algoritama, ulozi algoritma i službenika u procesu donošenja odluka, informacije o izvorima podataka, eventualnim drugim učesnicima u postupku, kao i trećim licima koja imaju pristup podacima, informacije o pravima lica na koje se odluka odnosi, kao i drugih lica čiji se podaci obrađuju.
6. Procedure za proveru i ispravku greški treba da budu jednostavne, pristupačne i jasne. Ovi mehanizmi trebalo bi da budu dodatno garantovani Zakonom o socijalnoj karti, ili drugim propisom kojim bi se uređivala primena algoritama u odlučivanju u javnom sektoru.
7. Obezbediti primenu antidiskriminacionih propisa - kako u dizajnu tako i u primeni - uključujući i zabranu da se odluka može zasnivati na podacima koji po Zakonu o zabrani diskriminacije mogu predstavljati osnov za posrednu ili neposrednu diskriminaciju.
8. Javne nabavke, kao i ugovori za razvoj i primenu sistema, moraju biti transparentni i javnost mora biti uključena u procese odlučivanja o uvođenju ovakvih sistema. U skladu sa tim, procena uticaja na ljudska prava treba da bude sprovedena kako prilikom izrade propisa, tako i prilikom planiranja nabavke usluga/sistema za automatizovanu obradu podataka u javnom sektoru.
9. Algoritamski kod treba da bude dostupan javnosti, uz uzimanje u obzir pravila zaštite intelektualne svojine. Takođe, javnost treba da bude upoznata sa tim koji akteri (organi vlasti, privredni subjekti, eksperti, međunarodne organizacije) su uključeni u planiranje i izradu ovih sistema.
10. Pojedinaac, u ovom slučaju službenik ima važnu korektivnu i kontrolnu ulogu. Zbog toga treba zabraniti sisteme za automatsku obradu podataka ako ne podrazumevaju i uključuju svrsishodnu i suštinsku ulogu čoveka u procesu odlučivanja.

