



Република Србија

**ПОВЕРЕНИК ЗА ИНФОРМАЦИЈЕ ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА И
ЗАШТИТУ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ**

ИЗВЕШТАЈ

**О СПРОВОЂЕЊУ ЗАКОНА О СЛОБОДНОМ
ПРИСТУПУ ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА
И ЗАКОНА О ЗАШТИТИ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ
ЗА 2012. ГОДИНУ**

**Београд
март, 2013. године**

САДРЖАЈ

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ И ОПШТА ОЦЕНА ПОВЕРЕНИКА О СТАЊУ У ОБЛАСТИМА СЛОБОДНОГ ПРИСТУПА ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА И ЗАШТИТЕ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ.....	4
2. О ПОВЕРЕНИКУ ЗА ИНФОРМАЦИЈЕ ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА И ЗАШТИТУ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ	7
2.1. ОСНОВНЕ НАПОМЕНЕ	7
2.2. Проблеми и препреке с којима се Повереник сучава у раду.....	8
2.2.1. Приступ информацијама	8
2.2.2. Заштита података о личности.....	12
2.2.3. Простор	15
2.3. Сарадња Повереника са домаћим и страним субјектима	16
2.3.1. Домаћа сарадња.....	16
2.3.2. Међународна сарадња.....	19
2.4. Средства за рад - примљена средства и издаци Повереника.....	22
2.5. Служба Повереника	27
3. ПРИМЕНА ЗАКОНА О СЛОБОДНОМ ПРИСТУПУ ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА	30
3.1. Активности Повереника на заштити права на слободан приступ информацијама од јавног значаја	30
3.1.1. Кратак приказ активности Повереника у области права на приступ информацијама	30
3.1.2. Поступање Повереника по жалбама због повреде права на слободан приступ информацијама	31
3.1.2.1. Статистички приказ жалби и исхода поступка по жалбама	31
3.1.2.2. Ко су подносиоци жалби и које информације су захтевали	33
3.1.2.3. Органи власти против којих су изјављене жалбе Поверенику и разлози за жалбу	35
3.1.3. Извршење решења и закључака Повереника	39
3.1.4. Активности Повереника на јачању проактивног објављивања информација, унапређењу законских решења и афирмисању права.....	42
3.2. Судска заштита права на слободан приступ информацијама пред Управним судом	48
3.3. Надзор над спровођењем закона и одговорност за повреду права	49
4. ПРИМЕНА ЗАКОНА О ЗАШТИТИ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ	53
4.1. Активности Повереника у области заштите података о личности	53
4.1.1. Кратак приказ активности Повереника у области заштите података о личности	53
4.1.2. Надзор над спровођењем заштите података о личности.....	54
4.1.3. Поступање Повереника по жалбама на рад руковалаца	64
4.1.4. Вођење Централног регистра	72

4.1.5. Давање мишљења	77
4.1.6. Активности Повереника у вези са изношењем података из Републике Србије	78
4.1.7. Активности Повереника на унапређивању законских решења	79
4.1.8. Активности Повереника на афирмисању права на заштиту података о личности	82
4.2. Поступања правосудних органа и Уставног суда у области заштите података о личности	84
4.2.1. Поступање тужилаштва по кривичним пријавама Повереника	84
4.2.2. Поступање прекршајних судова по захтевима Повереника за покретање прекршајног поступка	85
4.2.3. Поступање Управног суда	88
4.2.4. Поступање Уставног суда	88
5. ПРЕДЛОЗИ И ПРЕПОРУКЕ ПОВЕРЕНИКА	90

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ И ОПШТА ОЦЕНА ПОВЕРЕНИКА О СТАЊУ У ОБЛАСТИМА СЛОБОДНОГ ПРИСТУПА ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА И ЗАШТИТЕ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ

Овај Извештај је осми по реду годишњи извештај који Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности подноси Народној скупштини Републике Србије.

Ипак, и у овом извештају потребно је, још једном подсетити на то да је Република Србија једна од ретких земаља у којој фактички све до пре само неколико година, до пред крај 2008. године и није постојао закон који је дефинисао и одређивао начин прикупљања, коришћења, обраде и чувања података о личности, односно на системски начин уређивао заштиту података о личности, а да, упркос формалном постојању Закона о заштити података о личности (СРЈ, закон из 1998), те заштите практично и није било. Та доцња је и после неколико година примене Закона о заштити података о личности од директног утицаја на у великој мери различите оцене и стања у две области из надлежности Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.

Добро је што можемо да констатујемо да у области слободе приступа информацијама од самог почетка па до сада, дакле већ више година, имамо континуиран прогресиван процес. Наравно и даље је евидентно присуство бројних проблема од којих се неки одржавају већ годинама и о којима ће и у овом извештају бити речи, али се ипак слободно може констатовати да је позитиван процес иреверзибилан и да је потребно само га унапређивати и одржавати његов континуитет.

У том контексту, веома је важно да сви одговорни напоре усмере на афирмацију модерних схватања суштине права на слободан приступ информацијама. Реч је о схватањима која полазе од тога да то право, посматрано са становишта органа власти, поред пасивне, неминовно има и активну компоненту. Дакле, није и не може бити довољно само то да се органи власти на одговарајући, у потпуности коректан начин односе према захтевима за слободан приступ информацијама и да по истима поступају, потребно је да органи власти што више информација о свом раду објављују на проактивној основи, и без посебних захтева. Средства и методи електронске комуникације и савремена техничка средства уопште примерена времену у коме живимо битно олакшавају реализацију те идеје. Добро је што смо у прилици да оценимо да су и на том плану, иако уз бројне проблеме, резултати све евидентнији.

Међутим, кад је у питању област заштите података о личности ситуација је битно другачија. Негативни ефекти већ поменуте доцње додатно су потенцирани великим бројем негативних чињеница, од којих се две по свом значају издвајају.

Прва је та да је Повереник дакле институција која имплементацији закона мора дати и, без обзира на све, даје битан допринос у континуитету, ради са потпуно неадекватним бројем сарадника, што је директна последица хроничне неспремности,

односно одсуства воље Владе да овој институцији обезбеди неопходне просторне услове за рад.

Друга, изузетно негативна чињеница је та да истовремено Влада и други државни органи нису извршавали задатке које је за њих утврдио Закон о заштити података о личности, што је у, и без тога сложеној ситуацији, имало веома негативне ефекте.

По прилично грубој, али ипак прихватљивој процени, неколико стотина хиљада субјеката јавног и приватног сектора се у нашој земљи бави обрадом података о личности. Већина од ових субјеката, нарочито органа власти, располаже и са више збирки или база података о личности, па се укупан број евиденција процењује на преко милион. Реч је о евиденцијама државних служби, војске, полиције, установа пензијског и здравствених осигурања, образовања, банкарског система и кредитних бироа, установа социјалне заштите, комуналних служби, удружења, бројних кадровских служби послодаваца, да не набрајамо даље. За многе од тих обрада података не постоји изричит законски основ, односно сагласност лица о чијим подацима се ради, или законом није уређена сврха и обим података који се обрађују, временско трајање и др. И што је најопасније, у многим од ових случајева се ради о обради нарочито осетљивих података, као што су медицински подаци о лечењу, о социјалном статусу и др.

Ризици незаконите обраде података повећани су коришћењем биометријских података о личности, тенденцијом сталног раста употребе уређаја за видео надзор, као и других савремених средстава технике, електронских комуникација и др.

Право на заштиту података као део једног од основних људских права - права на приватност, постаје све угроженије. Развојем науке и технологије, посебно развојем савремених комуникација, увођењем нових информационих система и стварањем великих банака података у свим областима, уз неспорно корисне ефекте, стварају се и претпоставке за нове облике угрожавања људске приватности односно злоупотребе података о личности. Информације на основу којих се утврђује или се може утврдити идентитет одређене особе могу бити злоупотребљене за надзирање и усмеравање њеног понашања и навика, за трговину и размену база података о појединцима на тржишту, за крађу идентитета, за покушаје реализације тоталитарних концепата контроле друштва, као и разне друге облике злоупотреба.

Србија се, када је у питању заштита података о личности, објективно налази на самом почетку процеса чији ток је нужно учинити и бржим и квалитетнијим. Много тога нажалост говори да се та нужност још увек недовољно разуме и препознаје. Најбоља илустрација тога је чињеница да је још у лето 2010, после дугог оклевања, на иницијативу Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и на основу нацрта који су припремили његови сарадници у сарадњи са експертима Комисије ЕУ, Влада Србије усвојила Стратегију заштите података о личности, али да још није донела Акциони план за њено спровођење. Тромесечни рок за доношење Акционог плана истекао је пре две и по године, али он ипак није донет. Стратегија је тако и даље само „мртво слово“ на папиру, без било каквих практичних ефеката.

Од подзаконских аката нужних за спровођење Закона о заштити података о личности у року су донети само они за чије је доношење био надлежан Повереник. Остали подзаконски акти за чије доношење су били надлежни Влада и поједина министарства или су донети са великом доцњом или уопште нису донети. С тим у вези,

као посебно „тежак” случај, случај од посебног значаја је скоро четири године дуга доцња Владе да донесе Уредбу о заштити тзв. „нарочито осетљивих података” (национална или верска припадност, политичко опредељење, сексуално опредељење, подаци о здравственом стању итд.). У недостатку конкретних гаранција јасно је да је законом зајамчена посебна заштита ових података још увек само празна прокламација, а и да је истовремено онемогућено извршавање одговарајућих изричитих обавеза преузетих Конвенцијом 108 СЕ.

Недовољно, тачније речено, готово ништа се не ради на нужном, даљем усклађивању Закона о заштити података о личности са европским стандардима. Ово је посебно тешко схватљиво, имајући у виду да је, још у септембру 2010. године, од стране експерата Комисије Европске Уније, у оквиру програма ИПА Европске уније „Подршка институцији Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности” припремљен аналитички материјал који је више него солидна подлога за то. Директна последица оваквог неадекватног и неодговорног односа је и чињеница да ниједним законом још увек нису уређене неке, за заштиту података о личности, изузетно битне области – видео-надзор, биометрија, безбедносне провере, приватни сектор безбедности итд.

Однос државе и друштва у целости према заштити података о личности, односно приватности уопште, неопходно је из корена променити. Добро је и значајно да смо, без обзира на све, у 2012. години наставили да бележимо и прве озбиљније резултате у овој области. Али су нам неопходни бољи резултати. Област заштите података о личности неминовно ће се морати наћи у жижи интересовања великог броја државних органа. Та неопходност произлази како из логике интеграционих процеса наше земље са ЕУ, тако, што је још важније, из потребе унапређења људских права. Те чињенице свакако заслужују пажњу и саме Народне скупштине, што је и био разлог да се и у овом извештају посебна пажња посвети неким појединачним случајевима из ове области.

2. О ПОВЕРЕНИКУ ЗА ИНФОРМАЦИЈЕ ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА И ЗАШТИТУ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ

2.1. ОСНОВНЕ НАПОМЕНЕ

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (даље: Повереник) је самосталан државни орган који је независан у вршењу своје надлежности, што практично значи да је организационо и функционално одвојен од органа управе и других органа јавне власти чији рад контролише.

Ради остваривања права на приступ информацијама од јавног значаја, 2004. године, Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Сл. гласник РС”, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010, даље: Закон о приступу информацијама), установљен је Повереник. Четири године касније, Повереник је добио у надлежност и послове заштите података о личности Законом о заштити података о личности („Сл. гласник РС”, бр. 97/2008 и 104/2009 – др. Закон, 68/12 – Одлука УС и 107/12, даље: ЗЗПЛ)

Овакав положај Повереника обезбеђује се начином избора и изричитом законском одредбом по којој Повереник, у вршењу своје надлежности, неће тражити нити примати налоге и упутства од државних органа нити других лица и да се не може позвати на одговорност за мишљење које је изнео или предлог који је дао у вршењу своје надлежности. Повереника бира Народна скупштина Републике Србије. Услов је да се ради о лицу са признатим угледом и стручношћу у области људских права, са правним факултетом и најмање 10 година радног искуства. Повереник не може бити лице које обавља функцију или је запослен у другом државном органу или политичкој странци. Повереник има два заменика, које бира Народна скупштина, на његов предлог.

Овлашћења Повереника

Повереник: решава по жалбама против решења органа власти којима су повређена права уређена Законом приступу информацијама; прати поштовање обавеза органа власти утврђених овим законом и извештава јавност и Народну скупштину о томе; даје иницијативу за доношење или измене прописа ради спровођења и унапређења права на приступ информацијама од јавног значаја; предлаже органима власти предузимање мера у циљу унапређивања њиховог рада уређеног овим законом; предузима мере потребне за обуку запослених у државним органима и упознавање запослених са њиховим обавезама у вези са правима на приступ информацијама од јавног значаја, ради делотворне примене овог закона; обавештава јавност о садржини и правима из Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и ЗЗПЛ; има право приступа и увида у сваки носач информација на који се односи Закон о

приступу информацијама¹, као и у податак, збирку података, комплетну документацију, опште акте, простор и опрему руковооца подацима о личности; врши надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ; одлучује по жалби у случајевима прописаним ЗЗПЛ; надзире и дозвољава изношење података из Републике Србије; указује на уочене злоупотребе приликом прикупљања података; саставља листу држава и међународних организација које имају одговарајуће уређену заштиту података; даје мишљење у вези са успостављањем нових збирки података, односно у случају увођења нове информационе технологије у обради података; даје мишљење, у случају када постоји сумња да ли се неки скуп података сматра збирком података у смислу овог закона; прати примену мера за заштиту података и предлаже побољшање тих мера; даје предлоге и препоруке за унапређење заштите података; даје претходно мишљење да ли одређени начин обраде представља специфичан ризик за права и слободе грађанина; прати уређење заштите података у другим земљама и сарађује са надлежним органима; покреће поступак за оцену уставности и законитости закона и других општих аката.

Обавезе Повереника

Повереник: подноси Народној скупштини годишњи извештај о радњама предузетим од стране органа власти у примени ова два закона, као и о својим радњама и издацима; подноси Народној скупштини и друге извештаје, када оцени да је то потребно; издаје приручнике, водиче и сл. са практичним упутствима за делотворно остваривање права уређених Законом о приступу информацијама од јавног значаја и ЗЗПЛ; упознаје јавност са садржином и поштовањем права на приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности, путем штампе, електронских медија, интернета, јавних трибина и на друге одговарајуће начине; издаје упутство по којем се објављује информатор о раду државног органа; подноси захтеве за покретање прекршајног поступка; води Централни регистар евиденција о збиркама података и објављује га путем интернета.

2.2. Проблеми и препреке с којима се Повереник суочава у раду

2.2.1. Приступ информацијама

Грађани Србије у све већој мери користе право на слободан приступ информацијама од јавног значаја, након што је донет Закон о приступу информацијама (2004). Свест грађана о могућностима које овај закон пружа је све израженија, што

¹ Овлашћења Повереника да изврши увид у сваки носач информације уређена су Законом о тајности података (2009), тако што је за одређене информације највишег степена тајности, Поверенику неопходан сертификат о безбедносној провери који му је издала Канцеларија Савета за националну безбедност и заштиту тајних података.

потврђује не само велики број захтеva за остваривање овог права већ и чињеница да се захтеви односе на све деликатније информације. Грађани су све боље информисани о потенцијалима и домаћајима овог закона. Све више су свесни да закон може да им помогне да дођу до информација важних у борби против неодговорног поступања органа власти, да контролишу трошења јавних средстава и коришћење јавних овлашћења или да учествују у расправама и да утичу на креирање и спровођење политике о питањима од општег интереса. Препознатљиво је да грађани често право на слободан приступ информацијама користе ради прибављања информација потребних за лакшу заштиту или остваривање других права или интереса.

У 2012, право на приступ информацијама у највећем проценту су користили грађани као појединци и разна удружења грађана, затим новинари и представници медија, синдикалне организације, представници политичких странака, сами органи власти, адвокати, привредници и други.

Активности Повереника поводом жалби због повреде права на приступ информацијама у 2012. остварене су у обиму већем за преко 40% у односу на претходну годину. Нешто више од 90% оних који су се обратили Поверенику ради заштите права, успели су да након његове интервенције, дођу до тражених информација.

Ипак, још увек има појединачних случајева упорног игнорисања налога Повереника и грубог кршења Закона о приступу информацијама од стране органа власти. Ради се о случајевима у којима органи власти тражене информације нису учинили доступним чак ни по налогу Повереника, па ни у поступку принудног извршења решења Повереника, одбијајући истовремено да у буџет уплате и по неколико изречених новчаних казни, као мера принуде на извршење. У том процесу изостаје и одговарајућа реакција Владе која је по Закону обавезна да обезбеди извршење решења Повереника, када мере које Поверенику стоје на располагању не дају ефекте. Такође, у 2012. престао је да функционише механизам судске наплате новчаних казни у Београду, када се Први основни суд у Београду огласио најпре ненадлежним за ово судско извршење, да би касније застајао са поступцима и затражио став Врховног касационог суда. *Више о овоме под [3.1.3. Извршење решења и закључака Повереника.](#)*

У том светлу, забрињавајућа је чињеница да чак ни такви органи власти, као ни други који су ускратили право тражиоца на приступ информацијама или нису спроводили друге законске обавезе из Закона о приступу информацијама, готово да нису сносили никакву одговорност, јер министарство надлежно за надзор над применом Закона о приступу информацијама, ни у 2012. као ни у 2011. није поднело ниједан захтев за покретање прекршајног поступка. Тражиоци информација, они најупорнији, су сами као оштећени, подносили захтеве судовима за прекршаје због повреде права, наилазећи при томе често на одређене препреке.

Као резултат новог Упутства Повереника за објављивање информатора о раду државних органа из 2010. и активности које је Повереник предузимао на спровођењу Упутства и повећању транспарентности рада органа у 2012. генерално је побољшано објављивање информација на тзв. проактивној основи, али то још увек није ниво који грађани с правом очекују.

По питању правне регулативе слободног приступа информацијама, српски Закон о приступу информацијама са три измене након доношења представља добру

основу за квалитетно остваривање права, што потврђује чињеница да је по квалитету, сврстан на прво место на основу анализе коју су у 2011. спровеле организације Центар за право и демократију из Канаде и „Access info Europa“ из Шпаније. Ипак, то није потврда да се права која Закон гарантује, у пракси и остварују у пуном капацитету, јер је ниво гарантованих права још увек виши од оног који се реално остварује.

Процес унапређења правне регулативе о приступу информацијама започет у 2012. је нажалост заустављен. Раније Министарство надлежно за људска и мањинска права и послове државне управе је, на иницијативу Повереника, предложило измене Закона о приступу информацијама пред крај године 2011. и 26. јануара 2012. Влада је утврдила Предлог закона и упутила га Скупштини на усвајање по хитном поступку. Након избора и конституисања нове Владе, Предлог овог закона је, заједно са осталим предлозима, повучен из скупштинске процедуре и до писања овог извештаја, према сазнањима Повереника, Министарство правде и државне управе није предузимало активности на изменама Закона о приступу информацијама.

Виши ниво права на приступ информацијама у реалном животу захтева одговарајуће нормативне и друге активности које би обухватиле следеће:

Измене Закона о приступу информацијама које треба да обезбеде следеће:

- подизање нивоа проактивног објављивања и ажурирања информација, побољшањем одредаба које се односе на објављивање информатора о раду органа власти,
- шире поље примене Закона, проширивањем круга органа на које се односи обавеза објављивања информатора, укидањем постојеће разлике између „државног органа“ и „органа јавне власти“, у смислу овог закона,
- проширивање круга органа, односно субјеката на које се Закон иначе примењује, (обухватом и приватних субјеката који обављају јавне функције-физичка лица тј. предузетници којима је поверено вршење јавних овлашћења, затим правних лица који се финансирају делом из буџетских средстава, без обзира на проценат, у односу на активности финансиране јавним средствима),
- установљавање додатних овлашћења Повереника ради могућности подношења прекршајне пријаве због повреде права на приступ информацијама, предлагања мера надлежним органима ради заштите извора информација,
- да се допуне одредбе које се односе на принудно извршење одлука Повереника,
- утврђивање дужих рокова застарелости за покретање поступка ради утврђивања прекршајне одговорности за прекршаје из овог закона,
- установљавање заштитног механизма оствареног нивоа права на приступ информацијама како се ниво права гарантован Законом о приступу информацијама не би могао снижавати другим законима,
- да се институт злоупотребе права сведе на најнужнију меру, због чешће злоупотребе ове одредбе од стране органа власти,

- пооштравање казnenих одредаба, тако да се висина новчаних казни усагласи са Законом о прекршајима,
- дорада одредаба које се односе на институцију Повереника у том смислу да се уреди поступак предлагања кандидата за избор Повереника и поступак разрешења.

Са становишта остваривања права на приступ информацијама веома је важно да се што хитније усвоје измене Закона о општем управном поступку, односно донесе нови закон, у правцу решења које је Влада утврдила крајем фебруара 2012, будући да су тим изменама такође побољшане одредбе о слободном приступу информацијама. Доношење овог закона је иначе на листи приоритета европских интеграција.

Већи степен јединства и конзистентности правног система могао би се постићи кроз измену Пословника Владе којом би се утврдила обавеза прибављања мишљења Повереника у процесу доношења прописа, уз истовремено побољшање одредаба о јавности рада, јавним расправама у припреми закона и доступности материјала, односно информација јавности.

Када је реч о правном оквиру од значаја за остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја, такође је веома важно обезбедити сагласност одредаба које говоре о приступу информацијама у појединим процесним али и другим законима, са Законом о приступу информацијама, који је *lex specialis* у материји приступа информацијама, у складу са иницијативама Повереника упућеним надлежним министарствима.

Доношење закона о заштити „узбуњивача“ којим би се на свеобухватан начин уредила и обезбедила адекватна заштита лица спремних да обелодане информације које указују на корупцију, у складу са одговарајућом Резолуцијом Савета Европе 1729 (2010), такође је од великог значаја са становишта остваривања права на приступ информацијама. О активностима које је Повереник у 2012. имао у настојању да се обезбеди заштита „узбуњивача“, може се прочитати више у одељку извештаја 2.4. који говори о средствима за рад, буџету и пројектима.

Такође, за квалитетнију примену Закона о приступу информацијама и отклањање недоумице органа у поступању, неопходно је што пре обезбедити примену Закона о тајности података хитним доношењем подзаконских аката без којих је Закон неприменљив, уз истовремене измене Закона које омогућавају његову реалну примену или, у крајњем случају, доношење новог Закона. Одсуство надзора над применом Закона о тајности података и велико кашњење са доношењем подзаконских аката има за последицу да је безуспешно протекао законски рок од две године у коме су органи били дужни да спроведу процес преиспитивања података и докумената са ознаком поверљивости, па и даље постоји велики број докумената који су у одређеном времену или тренутку добили ознаку тајности за којом је тада постојала потреба, али која никада касније није преиспитивана нити укинута престанком разлога за то. То значајно штети примени Закона о приступу информацијама и ствара конфузију лицима овлашћеним за поступање по овом закону. Ризици даље такве ситуације на само да

штете праву јавности да зна, већ у можда много већој мери, безбедносним интересима земље и општој правној сигурности.

У законима који уређују рад органа државне управе, локалне самоуправе, јавних предузећа и других субјеката који подлежу примени Закона о приступу информацијама, или евентуално посебним прописом, потребно је установити законску обавезу у погледу израде и редовног ажурирања веб презентација органа, уз обавезно прописивање минимума њеног садржаја, у складу са упућеном иницијативом Повереника, што би значајно допринело транспарентнијем раду органа власти.

Осим развоја тзв. „правног оквира“ у напред наведеном правцу, за квалитетније остваривање права на приступ информацијама у реалном животу, нужно је обезбедити функционисање механизма одговорности за кршење права, као и механизма обезбеђења извршења решења Повереника од стране Владе. Такође, неопходно је хитно разрешити проблем у вези са надлежношћу органа који спроводи принудно извршење закључака Повереника о изреченим новчаним казнама, било допунама Закона о приступу информацијама, било преиспитивањем правног схватања Врховног касационог суда Спп 6/12 од 1.10.2012. Уз дужно поштовање према Врховном касационом суду ово правно схватање, најблаже речено изазива значајне контраверзе. Прво, јер се заснива на схватању да је Повереник „орган управе“ што он сасвим извесно није. И друго, што је заиста потпуно нејасно како би и правно и фактички Повереник могао да изврши свој закључак „пленидбом новчаних средстава органа власти“. Због тога није случајно да је предметно схватање имало за последицу ситуацију у којој га не примењују сви судови у Србији, односно не примењује га велика већина њих. Повереник сматра да је не само са становишта примене Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја него и са становишта нормалног функционисања јединственог правосудног система Републике Србије неопходно ово питање разрешити на адекватан начин.

Постигнути резултати Повереника у примени Закона о приступу информацијама упркос напред наведеним препрекама, остварени са доста напора и упорности, признати су од грађана и јавности и увек су добро оцењивани и у међународним оквирима. У прилог томе говоре признања за рад која је повереник средином 2012. добио од струковних удружења судија и тужилаца, посебно судија за прекршаје, као и од Европског покрета у Србији.

2.2.2. Заштита података о личности

Грађани Србије остварују право на заштиту података о личности чешће него у последњих неколико година. То се види не само по броју жалби изјављених Поверенику, него и по бројним обраћањима Поверенику и тражењем одговора или мишљења на веома разноврсна питања. Међутим, приликом остваривања овог права, из досадашње праксе Повереника, уочљиви су проблеми и препреке с којима се

суочавају грађани, као и они с којима се у свом раду најчешће сусрећу руковођици и сам Повереник.

Једна од основних препрека у раду је што ЗЗПЛ није у потпуности усаглашен са одговарајућим међународним документима, посебно са Директивом Европског Парламента и Савета Европске Уније број 95/46 и Конвенцијом број 108 Савета Европе о заштити лица у односу на аутоматску обраду података о личности. Поред тога, већи број одредби ЗЗПЛ су неодговарајуће, односно непотпуне, нпр. поједини појмови, овлашћења Повереника, изношење података из Србије, итд. Такође, поједина питања уопште нису ни уређена ЗЗПЛ, односно не постоје ни начелне одредбе, нпр. о биометрији, видео надзору, директном маркетингу. Ово је, између осталог, један од закључака након реализације пројекта „Унапређење заштите података о личности у Србији“ тзв. Лаки Твининг, а Повереник је Влади Србије и Министарству правде и државне управе већ доставио Информацију која садржи сугестије за измене и допуне великог броја таксативно наведених одредби ЗЗПЛ, уз став Повереника да значај и обим предложених измена и допуна ЗЗПЛ упућују на закључак да је највероватније потребно приступити изради потпуно новог текста ЗЗПЛ.

Даље, потребно је изменити/допунити бројне секторске законе који по правилу непотпуно, односно неодговарајуће уређују обраду података о личности у датом сектору. Одређен број секторских закона уопште не уређује ову материју. Према члану 8. тачка 1. ЗЗПЛ правни основ за обраду података може бити или закон или слободно дат пристанак лица. Највећи број закона, нарочито оних који су донети пре доношења ЗЗПЛ, не садржи одредбе којима се прецизно уређује материја прикупљања, држања, обраде и коришћења података о личности. У складу са Уставом Србије, управо ова питања (прикупљање, држање, обрада и коришћење података о личности) морају да буду уређена законом, док друга питања, као и техничка питања у вези са прикупљањем, држањем, обрадом и коришћењем података о личности могу да буду уређена подзаконским актима.

Поред ових препрека у раду – недостатак одговарајућих законских одредби и постојање неодговарајућих, односно непотпуних законских решења, потребно је донети и поједине подзаконске акте. Тако, нпр. акт о начину архивирања и мерама заштите нарочито осетљивих података, на основу члана 16. став 5. ЗЗПЛ, требало је да донесе Влада у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона, значи до 4. маја 2009. године. Влада то није учинила ни до подношења овог Извештаја Народној скупштини, значи ни у року од скоро четири године након усвајања ЗЗПЛ.

Такође, нпр. Акциони план за спровођење Стратегије заштите података о личности, са дефинисаним активностима, очекиваним ефектима, носиоцима конкретних задатака и роковима за извршење задатака, Влада је требало да донесе до 20 новембра 2010. године, али то није учинила ни до подношења овог Извештаја Народној скупштини. *Више о овоме под [4.1.7. - Активности Повереника на унапређивању законских решења.](#)*

Такође, Повереник сматра да је потребно хитно изменити и допунити неколико закона, у циљу усаглашавања са Уставом Србије, као нпр. Закон о електронским комуникацијама, Закон о Безбедносно-информативној агенцији и Законик о кривичном поступку. Даље, у циљу омогућавања примене Закона о тајности података, као и с тим у вези постизања одговарајуће заштите података о личности, потребно је донети већи број пратећих подзаконских аката уз овај закон, без којих је овај практично неприменљив.

Потребно је значајно унапредити нормативна решења и примену истих у сектору безбедности. Након надзора који је Повереник извршио код оператора мобилне и фиксне телефоније, утврђено је да долази до одступања од уставне гаранције неповредивости тајности средстава комуницирања, као и од одредбе да су одступања дозвољена само на одређено време и на основу одлуке суда, ради вођења кривичног поступка или заштите државне безбедности. На основу резултата овог надзора, Повереник и Заштитник грађана, су у 14 тачака припремили Предлог препорука за унапређење стања у овој области. То су:

1. Влада би требало да прави нацрте и предлаже, а Скупштина да усваја, само такве законе који поштују уставне гаранције које се тичу приватности комуникација и других људских права. Мишљење државних органа успостављених да штите права грађана Народна скупштина не би требала да игнорише.

2. Хитно изменити релевантне законе како би се одредило који конкретни судови имају надлежност да одлучују о захтевима полиције и Војнобезбедносне агенције да приступе подацима о комуникацијама грађана (по постојећим прописима надлежност суда позната је само за Безбедносно-информативну агенцију - БИА).

3. Применити ефикасне организационе мере и ИТ решења које убрзавају претходну судску контролу и одлучивање о захтевима за приступ комуникацијама и подацима о комуникацијама.

4. Ујединити постојеће паралелне техничке могућности различитих агенција и Полиције у једну, националну агенцију која, као провајдер, пружа техничке услуге неопходне за пресретање комуникација и других сигнала свим ауторизованим корисницима.

5. Ујединити процедуре према пружаоцима електронских комуникација и њихове обавезе.

6. Обезбедити неизбрисиво бележење приступа телекомуникацијама, уз све податке који су потребни да би се могла извршити накнадна контрола законитости и правилности приступа.

7. Правно уредити рад приватног сектора безбедности и обезбедити ефикасан надзор над њим.

8. Омогућити јаку, правну и фактичку заштиту узбуњивача (посебно у сектору безбедности, али и уопште) и поверити заштиту Заштитнику грађана.

9. Криминализовати ометање истраге коју воде независни контролни државни органи (Заштитник грађана, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Агенција за борбу против корупције, Државна ревизорска институција, Повереник за заштиту равноправности). Било које узнемиравање, претња или други покушај да се утиче на притужиоца или сведока који сарађује са контролним органима треба да буде кривично дело.

10. Обавезати унутрашње надзорне механизме да о својим налазима од значаја за поштовање људских права обавештавају Заштитника грађана и надлежне

скупштинске одборе, посебно у случајевима када се о њих оглушило руководство органа у којима су образовани и у случајевима који говоре о озбиљним наводним или потврђеним кршењима људских права.

11. Преиспитати резултате спровођења Закона о тајности података (укључујући усвајање неопходних подзаконских аката, декласификацију старих докумената, спровођење истрага, издавање безбедносних сертификата...) и предузети озбиљне измене тог закона или доношење новог.

12. Јачати капацитет надзорних институција да рукују са поверљивим подацима и чувају их.

13. Усвојити нови Закон о Безбедносно-информативној агенцији како би се, између осталог, обезбедила предвидљивост у употреби посебних мера.

14. Размотрити полицијска овлашћења обавештајно/безбедносних служби, односно њихово учешће у кривичним поступцима.

Иако је од објављивања ових препорука (јул 2012.) протекло око девет месеци, до подношења овог извештаја Народној скупштини нису примећени значајни помаци.

Даља унапређења у сектору безбедности потребно је остварити усвајањем Закона о безбедносним проверама, Закона о детективским пословима и Закона о приватном обезбеђењу, све са квалитетним, савременим решењима, посебно у светлу остваривања одговарајуће, у складу са законом, заштите података о личности.

2.2.3. Простор

Главни изазов са којим се Повереник већ годинама суочава у раду јесте недостатак одговарајућег простора за рад и то је постала препрека даљем развоју и озбиљна претња постигнутим резултатима рада Повереника. У таквим условима Повереник ради већ пуних осам година и одржавање таквог стања води у озбиљну неажурност органа и ставља под знак питања могућност благовремене и ефикасне заштите права за шта је Повереник надлежан. Таква ситуација уз константно велики број оних који му се обраћају ради заштите права и увећање обима послова генерално, уз добијање нових надлежности и уз немогућност да запосли потребан број службеника, имају директно и неминовно за последицу кашњење са решавањем појединих предмета, некада и по годину и више дана.

Веома је тешко објаснити чињеницу да питање просторија за рад Повереника није решено у протеклих осам година. То питање је чак и од стране Европске комисије уврштено у листу краткорочних приоритета на путу европских интеграција и то у категорију политичких критеријума. Наведене чињенице озбиљно отварају питање стварне спремности надлежних у решавање проблема простора за рад Повереника и у равноправан третман државних органа при обезбеђивању услова неопходних за рад.

О проблему у вези са потребним простором за рад, говори се опширније у поглављу [Средства за рад Повереника 2.4.](#)

2.3. Сарадња Повереника са домаћим и страним субјектима

2.3.1. Домаћа сарадња

Сарадња са државним органима и организацијама

Сарадња Народне скупштине Републике Србије и Повереника у 2012. одвијала се у оквирима односа Народне скупштине и независних органа, уређених Пословником Народне скупштине.

Годишњи извештај Повереника о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности за 2011. разматран је на надлежним скупштинским одборима крајем 2012. године.

Тако је Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу на седници од 31. октобра 2012. разматрао Извештај Повереника за 2011. и закључио да за једну од својих наредних седница припреми предлог закључака и препорука Народној скупштини ради доношења након разматрања годишњих извештаја независних државних органа.

Одбор за културу и информисање је такође на седници од 27. децембра 2012. размотрио Извештај о спровођењу Закона о приступу информацијама и ЗЗПЛ за 2011. Чланови Одбора су изразили задовољство због квалитета рада и напретка у раду Повереника. Одбор је, након расправе, прихватио Извештај Повереника и утврдио Закључак са предлогом мера, које упућују Влади:

- да је потребно обезбедити одговарајући простор за рад Повереника, у најкраћем могућем року, да ће Одбор пратити реализацију овог дела Закључка;
- да се Одбор залаже за интензивнији и обухватнији надзор над применом Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, од стране надлежног министарства, и примену конкретних мера према онима који не поштују Закон;
- да треба инсистирати на извршењу обавезујућих и извршних решења Повереника и на већем степену транспарентности рада свих органа власти и објављивању информација о њиховом раду на проактивној основи.

Народна скупштина, до предаје овог извештаја, није разматрала препоруке и закључке одбора поводом Извештаја Повереника за 2011. годину.

Повереник је на позив одређених скупштинских одбора присуствовао и другим седницама одбора, односно учествовао у јавним слушањима и другим догађајима које су организовали у 2012. години.

Тако је Повереник присуствовао седници Одбора за контролу служби безбедности одржаној 27.12.2012. на којој се разматрало о утврђивању начина остваривања сарадње независних државних органа: Заштитника грађана, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Државне ревизорске институције са Одбором, у погледу надзора и контроле рада служби безбедности у 2013. Чланови Одбора су подржали успостављање редовне сарадње, рад независних државних органа и заложили се за јачање њихових кадровских и материјалних капацитета.

Представници Повереника су учествовали на јавним слушањима, радионицама и сличним скуповима на позив надлежних скупштинских одбора, на теме о надзорној функцији парламента, улоге парламента у доношењу „бољих“ прописа, посебним мерама и поступцима од стране полиције и служби безбедности, извештавању независних тела, борби против насиља у породици, заштити од злоупотребе деце на Интернету и другим темама од интереса за послове из делатности Повереника.

У 2012. Повереник је имао разговоре и са председником Републике и појединим члановима Владе. Нпр. однос Владе према институцији Повереника, се у 2012. није значајно променио у односу на претходни период и осим вербалне подршке, реално нису учињени битни помаци. Чињенице указују на то да Влада у овој институцији још увек не препознаје корисног партнера на остваривању циљева који би морали бити заједнички, као што су развијање демократије и владавине права, а посебно успостављање демократске контроле јавности над радом власти као битне претпоставке за борбу против корупције, злоупотреба, нерационалности и сл. У прилог томе говори незаинтересованост и спорост Владе и њених служби у обезбеђењу потребних услова за рад ове институције, као и друге услове за примену закона које Повереник штити.

Повереник је неколико пута Влади скретао пажњу на нека од питања од значаја за његову област рада, као што је питање примене Закона о тајности података, уставности појединих одредби Закона о електронским комуникацијама, значајних измена и допуна Закона о заштити података о личности и др.

Однос Повереника према министарствима, другим државним органима и органима локалне власти, заснивао се на односу другостепеног и првостепеног органа, пружању помоћи кроз едукацију у виду семинара и других стручних скупова, давањем мишљења и иницијатива у погледу доношења и измене прописа, као и путем редовних консултација представника ових органа са Службом Повереника.

Повереник је и у 2012. години имао добру сарадњу са другим самосталним, независним државним органима и контролним телима по питањима унапређења рада, а нарочито са Заштитником грађана као и Агенцијом за борбу против корупције. Са Државном ревизорском институцијом и Управом за јавне набавке Повереник је од априла 2010. до средине 2012. био партнер у заједничком пројекту Развојног програма Уједињених нација (УНДП) на унапређењу транспарентности јавних финансија.

Сарадња са организацијама цивилног друштва

Током 2012. године Повереник је наставио да развија раније успостављену добру сарадњу са организацијама цивилног друштва. Сарадња се одвијала првенствено

у домену организовања разних стручних скупова ради обуке и афирмације права јавности да зна, као и права на заштиту података о личности.

Повереник је наставио сарадњу са удружењима као што су: Грађанске иницијативе, Транспарентност Србија, Београдски центар за људска права, Фонд за политичку изузетност, Центар за евро-атлантске студије, Европски покрет у Србији, Фонд за отворено друштво, Комитет правника за људска права, Центар за безбедносне студије, Београдски центар за безбедносну политику, Аутономни женски центар, Регионални центар за мањине, Удружење банака Србије, Стална конференција градова и општина, Лига за заштиту приватне својине и људских права итд.

Значајно је поменути и сарадњу са организацијом Партнери за демократске промене Србија и обуку представника организација цивилног друштва у области заштите података о личности са циљем да се оснажи невладин сектор да боље препозна проблеме који се тичу заштите података о личности и допринесе отклањању истих. Даље, у сарадњи са организацијом Иницијатива младих за људска права, Повереник је примио преко тридесет ученика средњих школа из општина Прешево, Бујановац и Медвеђа, упознао их са радом Повереника и начином остваривања права на приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности.

Сарадња са медијима и приказ активности Повереника у медијима

Током 2012. Повереник је наставио да развија раније успостављену добру сарадњу и са медијима. Јавни коментари на активности Повереника били су у највећем броју случајева изузетно позитивни.

Значајно је посебно истаћи сарадњу са асоцијацијама новинара НУНС, УНС, АНЕМ и *on-line* медијима, као што су нпр. Истиномер, Јужне вести, као и са бројним штампаним и електронским медијима.

Сарадња у реализацији пројеката

Повереник је у 2012. остваривао сарадњу по пројектима, реализујући предвиђене пројектне активности. Тако је Повереник наставио спровођење пројекта „Јачање механизма одговорности у јавним финансијама“ у сарадњи са Развојним програмом Уједињених нација (UNDP) у Београду чији је циљ пружање подршке изградњи и подизању капацитета Службе Повереника, а који финансира Влада Краљевине Норвешке, до средине године када је пројекат окончан. Из средстава овог пројекта, у 2012. је припремљена и издата публикацију са праксом Повереника и покренут је сајт за младе под називом „Имаш право да знаш“, доступан на адресама www.pravodaznas.rs и www.pravodaznam.rs, о праву на приступ информацијама.

Ради спровођења пројекта под називом PEU SRE 000817 „Заштита узбуњивача у Србији“ Повереник је закључио Уговор о бесповратној донацији (Accountable Grant Agreement) са Амбасадом Велике Британије у Београду у износу £49.085,00, и са Краљевином Холандијом, Уговор о доприносу (Contribution agreement no BEL0115682) у износу £26.010,00. Укупан износ средстава (Амбасада Велике Британије у Београду и Краљевина Холандија) је £75.095,00. Сврха овог пројекта је побољшање

институционалне и правне заштите узбуњивача у Србији и подизање свести свих значајних представника интересних група у том пољу, од надлежних министарстава до регулаторних тела, до пословних удружења и организација цивилног друштва о неопходности механизма заштите узбуњивача у Србији, чиме се обезбеђује напредак Србије ка интеграцији ЕУ, а посебно у области борбе против корупције.

Током 2012. спроведен је и окончан пројекат „Унапређење заштите података о личности“ („Twinning Light“ SR/2009/IB/JH/01TWL „Improvement of Personal Data Protection“), који је финансиран из средстава Инструменти предприступне помоћи Републици Србији, „IPA 2009“ у износу од 250.000 €, а који је спровео Повереник за информације Републике Словеније. Сврха овог пројекта је била да се унапреди знање и ојачају механизми примене прописа и стандарда, као и надзора над њиховим спровођењем. Овај пројекат је спроведен у сарадњи са Повереником за информације Републике Словеније. Током трајања пројекта реализоване су бројне значајне активности, као што су процена усклађености наших прописа са стандардима заштите података о личности у ЕУ. Словеначки експерти у области заштите података о личности анализирали су бројне прописе у областима унутрашњих послова, правосуђа, социјалне политике, здравства, радних односа и запошљавања и електронских комуникација, све са аспекта обраде и заштите података о личности, и припремили су извештаје у којима су дали конкретне предлоге шта било корисно да се измени и/или допуни како би се правни оквир Републике Србије у области заштите личних података ускладио са европским стандардима. Сви извештаји су представљени релевантним државним органима. Такође су организовани и семинари о заштити података о личности за запослене у органима власти, и то у Министарству унутрашњих послова и безбедносним структурама, правосуђу, Уставном суду, на пословима радних односа и социјалне политике и у области здравства.

У оквиру овог пројекта припремљен је и представљен Приручник за руковооце података о личности, који би требало значајно да олакша рад свим руковооцима. Приручник пружа одговоре на најчешће постављана питања руковалаца података и представља полазиште за разумевање и поштовање права која имају појединци по основу ЗЗПЛ. У оквиру овог пројекта организована је посебна обука за запослене у Служби Повереника, који раде на пословима заштите података о личности.

2.3.2. Међународна сарадња

Међународна сарадња Повереника, као и претходних година, била је успешна и током 2012. Поред већ устаљене сарадње са представништвима међународних или наднационалних организација у Србији (ОЕБС, Развојни програм Уједињених нација – UNDP, Делегација Европске Уније у Републици Србији, Савет Европе, Америчка агенција за међународни развој (USAID), Повереник је успоставио и сарадњу са другим организацијама и државним органима. Тако је Повереник остварио сарадњу са надлежним институцијама из региона које се баве заштитом података о личности, из Словеније, Хрватске, Босне и Херцеговине, Македоније, Црне Горе, Бугарске и Мађарске. Ова сарадња остварена је и у области слободног приступа информацијама. Поред остваривања регионалне сарадње, Повереник је сарађивао и са повереницима Канаде и Немачке, како федералним, тако и на нивоу провинција.

Повереник је учешћем на неколико значајних међународних конференција остварио сарадњу са органима других држава надлежних у обе или у једној од области надлежности Повереника.

Представници Повереника су учествовали и на следећим међународним и регионалним скуповима:

- Конференција „Процењивање и оснаживање надзора обавештајних служби у земљама Западног Балкана“ одржаној 5. и 6. децембра 2012. у Љубљани, на којој се дискутовало о заштити и унапређењу људских права у раду обавештајних служби, улози новинара у контроли обавештајних служби и другим важним питањима који су идентификовани међу парламентарцима, цивилним друштвом и новинарима,
- Конференција поводом обележавања Међународног дана слободе приступа информацијама „Информисани грађани - одговорна влада“, која се одржала 27.9.2012. у Босни и Херцеговини у организацији „Transparency International Bosne i Hercegovine“ у сарадњи са Министарством спољних послова Краљевине Норвешке. Позван је као панелиста на тему „Примена легислативе о слободи приступа информацијама у БИХ и региону“.
- Конференција посвећеној обележавању Међународног дана права јавности да зна у Загребу, 28.9.2012. на позив организатора догађаја, невладине организације „Гонг“,
- Семинар „Омбудсман и приступ јавним информацијама“ који је у Стокхолму одржан 12 – 14. септембра 2012. за представнике релевантних институција држава кандидата за чланство у Европској унији, а у организацији Европске комисије, која је сносила и трошкове путовања,
- Регионални тренинг о приступу информацијама „LegalLeaks“ за новинаре из Босне и Херцеговине, Хрватске и Србије у Загребу, 28 - 30. марта, у организацији Access Info, N-OST, Transparency International, и Транспарентност Србија и Балканска мрежа за истраживачко новинарство, као и других организација из Босне и Херцеговине и Хрватске,
- Међународна конференција „Системски предуслови за сузбијање корупције“ одржаној 29. јуна 2012. у Београду, на којој су размењена искуства о системској борби против корупције и превентивним механизмима у Србији и другим европским земљама - Немачкој, Француској, Великој Британији, Холандији и Португалији, као и о најбољим искуствима Европске уније,
- Међународна конференција истраживача „Balkan Peer Exchange“, одржаној у Београду, у организацији Европског фонда за Балкан, Фонда за отворено друштво Србија и других. Представник Повереника учествовао је као панелиста на панелу „транспарентност и одговорност“.
- 34. Међународна конференција државних органа за заштиту података о личности, одржана у Пунта дел Есте (Уругвај), у периоду од 22 до 26. октобра 2012. Повереник је до тада имао статус посматрача у тој асоцијацији надлежних државних органа за заштиту података о личности, а на конференцији у Уругвају изабран је у пуноправно чланство.

- 14. конференција државних органа надлежних за заштиту личних података Централне и Источне Европе (CEEDPA - Central and East Europe Data Protection Authorities), одржана у Кијеву (Украјина), 21. и 22. маја 2012. На тој Конференцији, једногласном одлуком свих чланова CEEDPA, Повереник је изабран за домаћина 15. конференције државних органа ове асоцијације, која ће бити одржана у Београду, у периоду од 10. до 12. априла 2013. године.
- Конференција „Модернизација закона о заштити података о личности" (Conference – Modernization of the Data Protection Legislation), одржана у Скопљу (Македонија), у периоду 30 - 31. маја 2012. године.
- Састанак Радне групе 29 Европске комисије, одржан у Бриселу, 6. и 7. јуна 2012. Ово тело је основано чланом 29. Директиве Европског парламента и Савета 95/46/ЕЗ, независно је у свом раду, има саветодавни положај и својим ставовима које доставља Европској комисији у великој мери утиче на креирање политике Европске уније у области заштите података о личности. Повереник, као надлежан државни орган Републике Србије у области заштите података о личности, на овом састанку РГ29 добио је статус посматрача, што је последица чињенице да је Републици Србији крајем марта 2012. одобрен статуса кандидата за члана Европске уније.
- Саветодавни комитет Конвенције о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података (Конвенција 108) Савета Европе, представник Повереника је пет пута учествовао у раду. На 28. Пленарној седници тог тела, помоћница генералног секретара Невена Ружић, изабрана је за чланицу Бироа Саветодавног комитета Конвенције (радног тела Комитета). Биро чине представници осам држава чланица Конвенције (тренутно укупно 43 државе чланице) и бирају се на период од две године. Република Србија је тиме постала једина земља која није чланица Европске уније, нити Шенгенске конвенције, а чији је представник члан Бироа.
- Консултативни састанак експерата о Интернету, друштвеним медијима и људским правима, одржан је у Стразбуру 23.11.2012. На састанку је, поред комесара и представника Савета Европе, учествовало шест експерата, а кључне теме састанка биле су приступ Интернету и приступ садржају без неоснованог ограничења, заштита приватности и података о личности и права детета.
- Састанак са Уредом за заштиту података о личности Републике Словачке, одржан у Братислави, 16 - 17. маја 2012. Представници два надлежна државна органа у области заштите података о личности разменили су искуства у раду и договорили се о будућој сарадњи.

Током 2012. Повереник је наставио сарадњу са Мисијом ОЕБС у Србији, у виду наставка активности из претходних година у области остваривања права на доступност информација у поседу органа јавне власти, а посебно у организацији Дана права јавности да зна, 28. септембра.

Током 2012. Повереник је имао више сусрета и разговора и са другим представницима европских, односно међународних институција и земаља у окружењу, поводом унапређења људских права и борбе против корупције, заштите података о личности, тајних досијеа. Повереник је примио у посету и разговарао са амбасадорима и представницима међународних организација и држава, као нпр. са шефом Делегације Европске уније у Србији, шефом Мисије ОЕБС-а у Србији, шефом

Канцеларије Савета Европе у Београду, представником Америчке агенције за међународни развој (USAID) у Србији, и др. Такође, Повереник је примио представнике компаније „Google“ и са њима разговарао о могућности увођења услуге „прегледа улица“ (Google Street View) у Републици Србији.

Повереник је током јула 2012. био домаћин адвокатици Лизи Сото (Lisa Sotto), врхунској експерткињи за заштиту података о личности у САД, а у оквиру Пројекта за реформу правосуђа и одговорну власт коју спроводи УСАИД (USAID). Током петодневне посете Лиса Сото је говорила о безбедности података, одговорности руковалаца, а посебна пажња је била посвећена службама безбедности. Лиса Сото је припремила и предлог за унапређење правног оквира у Србију у погледу безбедности података и њихових повреда (тзв. data breach).

2.4. Средства за рад - примњена средства и издаци Повереника

Рад Повереника и његове службе финансира се из буџета Републике Србије.

Простор за рад

Питање простора за рад Службе Повереника је од суштинског значаја. Оно није коначно решено ни након осам година од почетка рада Повереника. Имајући у виду негативне последице таквог стања, Повереник упозорава надлежне органе да даље одржавање таквог стања представља алармантну претњу за даљи рад Повереника, претњу да се уруши изграђени углед институције и остварени и признати резултати њеног рада.

Као привремено решење, Поверенику је простор стављан на располагање у неколико наврата и на различитим локацијама, најпре у ул. Светозара Марковића 42, приземље (од јула 2005.) и на првом спрату исте зграде (од фебруара 2009.), као и четврти спрат зграде у ул. Делиградска 16 (од маја 2010.). Овај простор Повереник фактички и користи.

У 2010. надлежна комисија Владе је донела Закључак којим се Поверенику распоређују на сукоришћење просторије у ул. Карађорђева бр. 48 у Београду. Међутим, овај простор, ни у време доделе, као ни сада, није подобан за коришћење због изузетно лошег грађевинског и техничког стања инсталација и опреме, при чему зграда има статус културног добра. Адаптација овог простора захтева веома велика материјална средства која далеко превазилазе износ буџетских средства Повереника и других сукорисника. Управа за заједничке послове републичких органа је потврдила да за 2013. нису обезбеђена средства за реконструкцију и адаптацију наведеног простора.

Простор којим Повереник фактички располаже задовољава потребе тренутне попуњености Службе Повереника која износи незнатно више од половине систематизованог броја запослених из 2008. Недостатак одговарајућег простора је главни разлог што је број запослених далеко испод броја који одговара реалној

ситуацији, потребама рада и остваривању циљева Повереника. Повереник дакле није у могућности да даље развија Службу, а запошљавање нових се обавља само на места оних који су у међувремену отишли из Службе, иако стварне потребе посла захтевају попуњавање у складу са Кадровским планом и обезбеђеним средствима која то омогућавају.

Директна последица нерешавања овог питања је и „неажурност“ Повереника у поступању и немогућност правовремене заштите људских права која Повереник по закону штити. Тако је на крају 2012, само у области слободног приступа информацијама остало око 2.500 предмета по жалбама оних чије је право на приступ информацијама повређено, у којима се, без кривице Повереника, чека на доношење одлуке, а протекао је законски рок од 30 дана у коме је Повереник био у обавези да донесе одлуку. Такође, у области заштите података, на крају године је остало око 300 предмета који нису завршени. Таква ситуација осим што директно поспешује кршење људских права, сувише оптерећује рад запослених, а посебно стрепња у губитак поверења грађана у рад институције. Осим тога, информација често када се не добије на време, губи на свом значају. Због великог прилива предмета и неодговарајућег броја запослених, Повереник је и у 2012. био принуђен да активности усмерава на пре свега оне задатке и надлежности због чијег одлагања је претила највећа штета.

Лимитирајући број запослених у Служби Повереника условљен недостатком потребног простора за рад Повереника, осим што негативно утиче на ажурност институције, при све већим захтевима посла чији обим се константно увећава и усложњава, озбиљна је препрека и за њен даљи развој. Такође, са аспекта међународних обавеза, Повереник у датим условима тешко може да одговори потребама и захтевима у области заштите података о личности које диктира процес европских интеграција и чланство у организацијама Европол (EUROPOL) и Евроцаст (EUROJUST).

Постојеће стање обима посла као и очекиване измене Закона о приступу информацијама по којима би Повереник требало да добије нове надлежности у вези са покретањем прекршајног поступка због повреде права на приступ информацијама, захтевају приоритетно решавање питања простора за рад Повереника.

Опрема

Расположива опрема за рад одговара постојећим капацитетима Службе и она је мањим делом власништво Управе за заједничке послове републичких органа, а већим делом набављана из буџетских средстава Повереника у протеклим годинама.

Буџет

Законом о буџету Републике Србије за 2012. годину одобрена су средства Поверенику у износу од 141.114.000,00 динара, што је за 0,06% више од износа који је предложио Повереник Предлогом финансијског плана. Ребалансом буџета из септембра месеца, одобрена средства Повереника нису промењена.

За рад Повереника у 2012. потрошено је 101.457.251,87 динара или 71,90% одобрених буџетских средстава. Објективна немогућност запошљавања потребног броја службеника, поред рационалног понашања у трошењу средстава, главни је разлог што одобрена средства за 2012. нису могла бити реализована, као што је то био случај и у претходним годинама рада Повереника.

Највећи део издатака у 2012. не рачунајући лична примања запослених, односио се на услуге комуникације и компјутерске услуге, услуге превоза докумената за потребе европских интеграција, самог органа и јавности генерално, трошкове у вези са учешћем на међународним конференцијама и у раду одговарајућих тела по основу чланства, трошкове осигурања запослених, возила и опреме, набавке, одржавања и коришћења возила и исплате накнада за коришћење екстерних стручних услуга.

Повереник лично, осим плате, остварио је само трошкове по основу коришћења службеног аутомобила јер никаква друга примања из радног односа није имао, није узимао дневнице за путовања у земљи, нити у иностранство.

На мању потрошњу буџетских средстава у 2012. утицало је и то што је за спровођење одређених активности, Повереник обезбедио средства кроз међународну сарадњу и пројекте, о чему је било више речи у тач. 2.3. Извештаја. Организације које су помагале подизању капацитета Службе Повереника, подизање транспарентности рада органа власти и у испуњавању других захтева и услова у процесу стабилизације и придруживања ЕУ, су непосредно уговарале и вршиле плаћања у вези са тим (нпр. путне трошкове, ауторске хонораре, трошкове штампања, закуп конференцијских сала), тако да средства нису ни уплаћивана на рачун Повереника. Из средстава помоћи и сарадње није набављана опрема која је у поседу Повереника.

Повереник је у 2012. ради спровођења пројекта под називом PEU SRE 000817 “Заштита узбуњивача у Србији” закључио Уговор о бесповратној донацији (Accountable Grant Agreement) и то са Амбасадом Велике Британије у Београду у износу £49.085,00, и са Краљевином Холандијом, Уговор о доприносу (Contribution agreement no BEL0115682) у износу £26.010,00. Укупан износ средстава (Амбасада Велике Британије у Београду и Краљевина Холандија) је £75.095,00.

Овај пројекат, односно средства нису намењена институцији Повереника. Сврха пројекта је побољшање институционалне и правне заштите узбуњивача у Србији и подизање свести свих значајних представника интересних група у том пољу, од надлежних министарстава до регулаторних тела, до пословних удружења и организација цивилног друштва о неопходности механизма заштите узбуњивача у Србији, чиме се обезбеђује напредак Србије ка интеграцији ЕУ, а посебно у области борбе против корупције.

У 2012. Амбасада Велике Британије је у циљу реализације активности према наведеном пројекту извршила пренос средстава у износу £32,923.00 (RSD 4,943,388.45), од чега је током 2012. потрошено укупно 3.842.933,15 дин. Највећи део издатака из пренетих средстава донација односи се на исплату накнада за стручне услуге лицима ангажованих на спровођењу активности пројекта (директор пројекта, чланови радне групе, страни и домаћи консултанти и говорници на семинарима и округлим столовима) у укупном износу 3.760.753,00 динара. Средства намењена овом пројекту су дакле само технички преношена на буџетски рачун Повереника због чега су и приказана кроз реализацију његовог буџета, али она фактички нису намењена нити коришћена од стране институције Повереника, нити повереника лично.

Повереник ће и у овом извештају поновити раније изношена запажања о платама, будући да се у том погледу стање није променило.

У вршењу послова инспекцијског надзора над спровођењем закона, других прописа и општих аката у области заштите података о личности, Повереник се често и све чешће суочава са потребом да контролише и софтверске и друге мере заштите података које предузимају руковођи и обрађивачи података. Да би Повереник квалитетно и стручно вршио ове послове који се у знатној мери са поља права премештају у поље информатике односно електронике, потребно је да ангажује лица која су специјализована и која су у сталном контакту са савременим технолошким достигнућима у овој области. На тржишту радне снаге цена ангажовања ових лица је вишеструко већа него што им је у данашње време могуће платити уобичајеним износима плата у државним органима. Повереник констатује да ако се не омогући посебан начин финансирања оваквих лица, да на овим местима Повереник, али и други државни органи, ускоро неће моћи да ангажују специјализована и савремено обучена стручна лица. По оцени Повереника, потребно је на време антиципирати овај растући проблем и на њега реаговати одговарајућим законским решењима.

На сличан начин треба ценити и чињеницу да се према чл. 34. Закона о приступу информацијама, на запослене у Служби Повереника, сходно примењују прописи о радним односима у државним органима, што се односи и на плате запослених. Последица тога је да овлашћена лица Повереника која обављају послове инспекцијског надзора над заштитом података о личности имају плате које су мање од других државних службеника који такође обављају послове надзора и који имају платни режим, различит од платног режима предвиђеног Законом о платама државних службеника и намештеника, а који даје могућност увећавања плата за 20-50 % у односу на плате државних службеника.

Основ посебних платних режима представљају: Закон о тајности података, Закон о пореском поступку и пореској администрацији, Закон о одбрани, Закон о Војсци, Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији, Закон о полицији, Закон о Агенцији за борбу против корупције, Закон о Државној ревизорској институцији, Правилник о платама и другим примањима запослених у Министарству финансија – Пореска управа, Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата директора Управе и запослених у Управи за извршење заводских санкција, Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата у Управи за извршење заводских санкција.

Тако се нпр. плата овлашћених лица која врше надзор над спровођењем Закона о тајности података („Сл. гласник РС“, бр. 104/09), због посебних услова рада, сложености и природе посла, увећавају за 20% (чл. 97. ст. 7. Закона) или Законом о државној ревизорској институцији („Сл. Гласник РС“, бр. 101/05, 54/07 и 36/10), за државне службенике је установљен тзв. институционални додатак од 30% у односу на плату осталих државних службеника. Овлашћена лица из Службе Повереника, иако врше веома сличне, некада и деликатније послове, немају ову могућност. Са тог становишта би било значајно усвајање предложених измена Закона о приступу информацијама којима би била створена таква могућност.

Извршење буџета Повереника за 2012. годину

Ек. класиф	Опис	Одобрена средства пре ребаланса буџета	Одобрена средства по ребалансу буџета	Реализовано	% Реализације
411	Плате, додаци и накнаде запослених (зараде)	86.400.000,00	86.400.000,00	63.602.612,92	73,61
412	Социјални доприноси на терет послодавца	15.466.000,00	15.466.000,00	11.316.249,87	73,17
413	Накнаде у натури	200.000,00	200.000,00	152.130,00	76,07
414	Социјална давања запосленима	1.500.000,00	1.500.000,00	64.668,54	4,31
415	Накнаде трошкова за запослене	2.800.000,00	2.800.000,00	1.230.071,85	43,93
416	Награде запосленима и остали посебни расходи	90.000,00	90.000,00	39.956,00	44,40
421	Стални трошкови	4.408.000,00	4.408.000,00	3.597.721,83	81,62
422	Трошкови путовања	3.300.000,00	3.300.000,00	1.411.846,14	42,78
423	Услуге по уговору	11.750.000,00	11.750.000,00	7.890.380,11	67,15
425	Текуће поправке и одржавање	2.150.000,00	2.150.000,00	356.131,00	16,56
426	Материјал	5.800.000,00	5.800.000,00	4.914.412,83	84,73
482	Порези, обавезне таксе и казне	450.000,00	450.000,00	255.117,50	56,69
512	Машине и опрема	6.800.000,00	6.800.000,00	6.625.953,28	97,44
01	Приходи из буџета	141.114.000,00	141.114.000,00	101.457.251,87	71,90
421	Стални трошкови	150.150,00	150.150,00	23.100,00	15,38
422	Трошкови путовања	30.030,00	30.030,00	614,40	2,05
423	Услуге по уговору	4.763.208,45	4.763.208,45	3.819.218,75	80,18
05	Донације од иностраних земаља	4.943.388,45	4.943.388,45	3.842.933,15	77,74
	Укупно за функцију 160:	146.057.388,45	146.057.388,45	105.300.185,02	72,10

У вези са методологијом утврђивања и функционисања буџета, Повереник је мишљења да сама процедура утврђивања буџета за његов рад не даје гаранцију потпуне финансијске независности институције, као што је случај и са већином других независних државних органа иако се сада фактички обезбеђују довољна средства потребна за рад Повереника, не рачунајући она која би била неопходна за обезбеђење пословне зграде.

2.5. Служба Повереника

За вршење стручних и административних послова из делокруга рада Повереника, образована је стручна служба под називом Служба Повереника. Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Служби Повереника систематизовано је укупно 69 запослених.

Служба Повереника сада има 40 стално запослених и 1 на одређено време што је за 30 мање од потребног броја предвиђеног актом о систематизацији. Овим бројем нису обухваћени повереник, Родољуб Шабић, и два заменика, Станојла Мандић и Александар Ресановић. Највећи од укупног броја запослених примљен је у периоду 2009-2012, јер у претходном периоду ни за тај број нису постојали услови.

Ради објективног сагледавања услова рада и остварених ефеката, значајно је нагласити следеће: да је од оснивања (2005) па све до априла 2009, значи готово четири и по године, Повереник је радио са свега 5 државних службеника (од тога 3 са високом стручном спремом на решавању жалби), да је од априла/маја 2009. почело да ради још 6 нових службеника на пословима обезбеђења остваривања права на приступ информацијама, с тим што су неки од њих уз те редовне послове, били ангажовани и на пословима обезбеђења права на заштиту података о личности док се нису стекли услови за нови пријем у 2010. Оваква ситуација је утицала на ажурност у обе области рада Повереника, а нарочито након проширења надлежности Повереника изменама Закона о приступу информацијама крајем маја 2010, на послове у вези са административним извршавањем својих одлука.

У 2012. троје запослених је напустило Службу преласком у друге државне органе, због значајно већих плата, а на место њих су примљени нови службеници. Повереник није имао могућности да реализује Кадровски план за 2012. који предвиђа укупно 66 запослених у Служби за шта је добио сагласност Министарства финансија са аспекта обезбеђења средстава у буџету, а разлог томе је недостатак потребног простора за рад.

За стручне послове техничке подршке информационом систему Службе Повереника у 2012. радно су према потребама ангажована лица по уговору о делу уз накнаде од 20.000 - 30.000 дин. месечно.

Реализација Кадровског плана Повереника за 2013. годину, којим су утврђене потребе од укупно 69 државних службеника и намештеника, тј. пријем до тог броја, на који је Министарство финансија дало сагласност са аспекта обезбеђености финансијских средстава зависи директно од тога да ли ће надлежне службе Владе обезбедити потребан простор за рад Повереника.

Јавност рада Службе Повереника

Све информације које се односе на рад Повереника доступне су на Интернет презентацији Повереника, на адреси: www.poverenik.rs и то како оне у вези примене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података, тако и оне које се односе на саму Службу Повереника. Јавност података у вези примене закона обезбеђује се путем јавних саопштења, начелних мишљења и

ставова по захтевима органа, или појединачних, изражених кроз одлуке Повереника по жалби. На Интернет презентацији Повереника налазе се и релевантни документи (међународни, домаћи, закони и други прописи, водичи и публикације за примену прописа), информације у вези рада Службе Повереника, статистички подаци о решавању предмета и донетим одлукама, о одобреном буџету и његовом извршењу, платама, расположивој опреми за рад, организацији, запосленима, обрасцима и др.

Повереник се током 2012. огласио саопштењем за јавност 35 пута, реагујући на актуелна питања и проблеме које превазилазе значај једног случаја, односно који су постали или прете да постану негативна појава, односно изражавајући став поводом тога. Сва саопштења су објављивана на Интернет страници Повереника, а скоро сва су пренели и медији.

На Интернет презентацији Повереника такође се налази и Информатор о раду Повереника, који исто тако садржи бројне од горе наведених, али и друге информације. Информатор се једном месечно ажурира.

Интернет презентација Повереника је на српском језику (ћирилица и латиница) и на енглеском језику. У 2012. је забележено 99.959 посета интернет презентацији Повереника.

Јавност рада се обезбеђује и подношењем извештаја Повереника Народној скупштини, извештавањем надлежних скупштинских одбора, као достављањем извештаја председнику Републике, Влади и Заштитнику грађана, као и кроз достављање других релевантних података надлежним органима.

Од почетка рада, Повереник је поднео Народној скупштини седам редовних годишњих извештаја (2005-2011) и један ванредни извештај о спровођењу Закона о приступу информацијама у новембру 2005. Извештаји Повереника за 2005 и 2006. годину су разматрани и прихваћени на Одбору за културу и информисање, а Народна скупштина их није разматрала у пленуму, с тим да је извештај за 2006. годину био предмет расправе народних посланика у оквиру поновног избора Повереника у јуну 2007. године. Супротно томе, извештаји за 2007, 2008. и 2009. годину, нису уопште разматрани.

Извештај Повереника за 2010. Народна скупштина је разматрала у јулу 2011, и усвојила препоруке Одбора за правосуђе и управу и Одбора за културу и информисање. Закључак Скупштине у вези са извештајем као и закључак у вези са његовим разматрањем објављени су у „Службеном гласнику РС“ бр.52/11.

Годишњи извештај Повереника за 2011. разматран је крајем октобра 2012. на седници Одбора за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу. Одбор је закључио да на једну од својих наредних седница припреми предлог закључака и препорука које ће предложити Народној скупштини да их донесе након разматрања годишњег извештаја независних државних органа.

Годишњи извештај Повереника за 2011. разматрао је и Одбор за културу и информисање крајем децембра 2012. Чланови Одбора су изразили задовољство због квалитета рада и напретка у раду Повереника. Одбор је прихватио извештај и утврдио Закључак са предлогом мера које упућује Влади, а које се односе на хитно обезбеђење простора за рад Повереника, потребу интензивнијег и обухватнијег надзора над применом Закона о приступу информацијама од јавног значаја, од стране надлежног Министарства, и примену конкретних мера према онима који не поштују Закон и на

потребу инсистирања на извршењу обавезујућих и извршних решења Повереника и на већем степену транспарентности рада свих органа власти и објављивању информација о њиховом раду на проактивној основи.

Народна скупштина, до подношења овог извештаја, није разматрала препоруке и закључке Одбора поводом Извештаја Повереника за 2011. годину.

Годишњи извештаји Повереника су доступни на интернет страници Повереника.

3. ПРИМЕНА ЗАКОНА О СЛОБОДНОМ ПРИСТУПУ ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА

3.1. Активности Повереника на заштити права на слободан приступ информацијама од јавног значаја

3.1.1. Кратак приказ активности Повереника у области права на приступ информацијама

У 2012. настављено је повећање броја и обима активности Повереника. Тако је Повереник у 2012. само у области слободног приступа информацијама решио 3.553 предмета, што је за око 20% више у односу на претходну годину. Забележено је да је у раду имао 6.037 предмета што је за 12,5 % више у односу на 2011. Из 2011. пренето је 2.398 предмета по којима није завршен поступак, а у 2012. је примио 3.639 нових предмета.

Највећи број решених предмета се односи на жалбе тражиоца информација, затим на извршни поступак поводом одлука Повереника или поступак у вези са судском заштитом, на захтеве за мишљења у вези са применом прописа, комуникацију у вези са захтевима тражилаца информација поднетим или прослеђеним Поверенику или на мере за унапређење јавности рада органа власти као и другу преписку у вези са надлежностима Повереника.

Такође, Служба Повереника је обрадила и око 400 представки на поступање других органа и проблематику која није у надлежности Повереника, што чини 11% од укупног броја решених предмета.

Повереник је закључно са 31.12.2012. окончао поступак у 3.553 предмета на следећи начин:

- донео је 2.269 другостепених одлука по примљеним жалбама,
- поступио је по 147 предлога за спровођење административног извршење решења, по којима је донео 79 закључака о дозволи извршења решења и 47 закључака о кажњавању органа, 10 захтева је упутио Влади да обезбеди извршење решења Повереника и 8 предлога суду за судску наплату изречених, а неплаћених казни, као и 122 закључка да се поступак извршења обуставља када је орган поступио по налогу, а два предлога су одбачена,
- одговорио је на 43 захтева за мишљење Повереника у вези примене Закона,
- поступио је по 69 захтева за приступ информацијама о раду Повереника,

- доставио је Управном суду 49 одговора на тужбе,
- обрадио је 184 захтева којима се тражи информација од јавног значаја у вези са радом другог органа, прослеђивањем органу јавне власти који поседује и обавештењем подносиоцу или упућивањем тражиоца коме да се обрати,
- обрадио је 336 предмета који су се односиле на комуникацију са органима власти у вези са утврђивањем надлежности органа за поступање у конкретном случају, у вези са другим питањима примене закона,
- у 62 случаја, Повереник је предузео мере на унапређењу јавности рада органа власти, преписком саветодавног и инструктивног карактера, поводом чега је донео 23 решења и 52 упозорења односно сугестија у вези са објављивањем информатора о раду или усаглашавања садржине информатора са законом и
- одговорио је на 394 представке на рад органа које нису информације од јавног значаја, проследивши их надлежним органима, уз обавештење подносиоцима или су подносиоци упућени коме да се обрате.

На овим пословима у 2012. години непосредно је било ангажовано 12 државних службеника.

3.1.2. Поступање Повереника по жалбама због повреде права на слободан приступ информацијама

3.1.2.1. Статистички приказ жалби и исхода поступка по жалбама

Повереник је у 2012. решио 2.269 жалби, што је за 41 % више у односу на 2011. Од укупног броја поднетих жалби, свега 199 жалби или 8,7% је изјављено против решења органа власти којим се захтев тражиоца одбија. То потврђује да су се и у 2012. грађани најчешће жалили због тзв. „ћутања администрације“ по поднетом захтеву. Ради се о ситуацијама када је орган или потпуно игнорисао захтев тражиоца информације или су одговори тражиоцу да се не може удовољити захтеву били недовољно или потпуно неаргументовани. Таквих ситуација је било у 91,3%. Одржавање овако високог процента случајева тзв. „ћутања администрације“ из године у годину је забрињавајуће, јер за разлику од велике већине других управних поступака, у поступку за слободан приступ информацијама „ћутање администрације“ не само да није допуштено, већ представља прекршај кажњив по закону.

Од укупно 2.269 решених жалби, 2.054 жалбе (90,5%) су биле основане, а 215 жалби (9,5%) које су биле неосноване или са формалним недостацима.

Неосноване жалбе (215) решене су тако што је донето:

- 140 решења (6,2%) којима се жалба одбија као неоснована, и

- 75 закључака (3,3%) којима се жалба одбацује из формалних разлога, због неблаговремености, односно преурањености, недопуштености или ненадлежности Повереника.

Исход поступка пред Повереником по основаним жалбама (2.054) је следећи:

- у 894 предмета (43,5%) Повереник је наложио органу власти да поступи по захтеву и омогући приступ траженој информацији, доневши 749 решења, обзиром да је 145 предмета спојено приликом решавања па је једним решењем одлучено по две или више жалби против истог органа,
- у 1.104 предмета (53,7%) је обуставио даље вођење поступка јер је орган власти у међувремену, након интервенције Повереника, поступио по захтеву за приступ информацији, па је у свим овим предметима поступак окончан доношењем закључака о обустави поступка,
- у 52 предмета (2,5%) је поништио решење првостепеног органа и предмет вратио на поновни поступак и одлуку и
- у 4 (0,19%) предмета поништио је првостепено решење донето без законског основа.

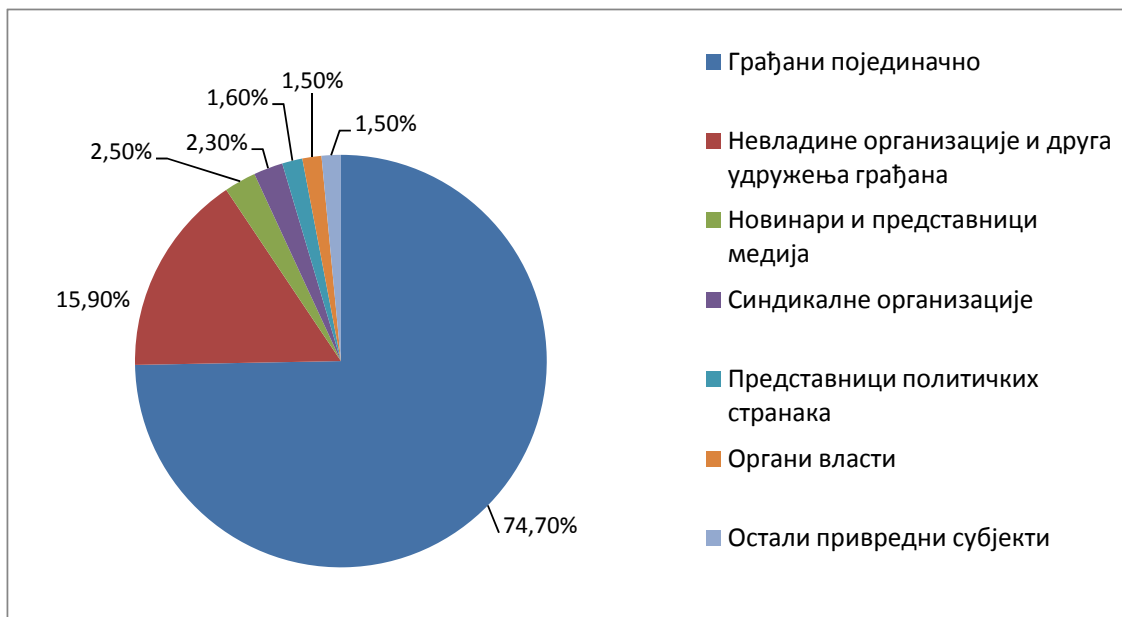
Наведени подаци говоре да се основане жалбе тражилаца информација завршавају у више од половине случајева (53,7%) обуставом поступка јер органи власти поступе по захтеву тражиоца информације, односно жалиоца већ при сазнању да је жалба изјављена, а пре доношења одлуке Повереника. То представља доказ да и даље постоји нерационалан и неодговоран однос органа власти према грађанима али и незаконито поступање, које се могло избећи уз мало више воље, знања и одговорности.

У 2012. је у односу на претходну годину, за око 6% повећан број случајева у којима је Повереник по жалби морао да донесе решење и наложи да се по захтеву поступи и омогући приступ траженим информацијама.

3.1.2.2. Ко су подносиоци жалби и које информације су захтевали

Поверенику је у 2012. изјављено 2.330 жалби због повреде права на слободан приступ информацијама од јавног значаја.

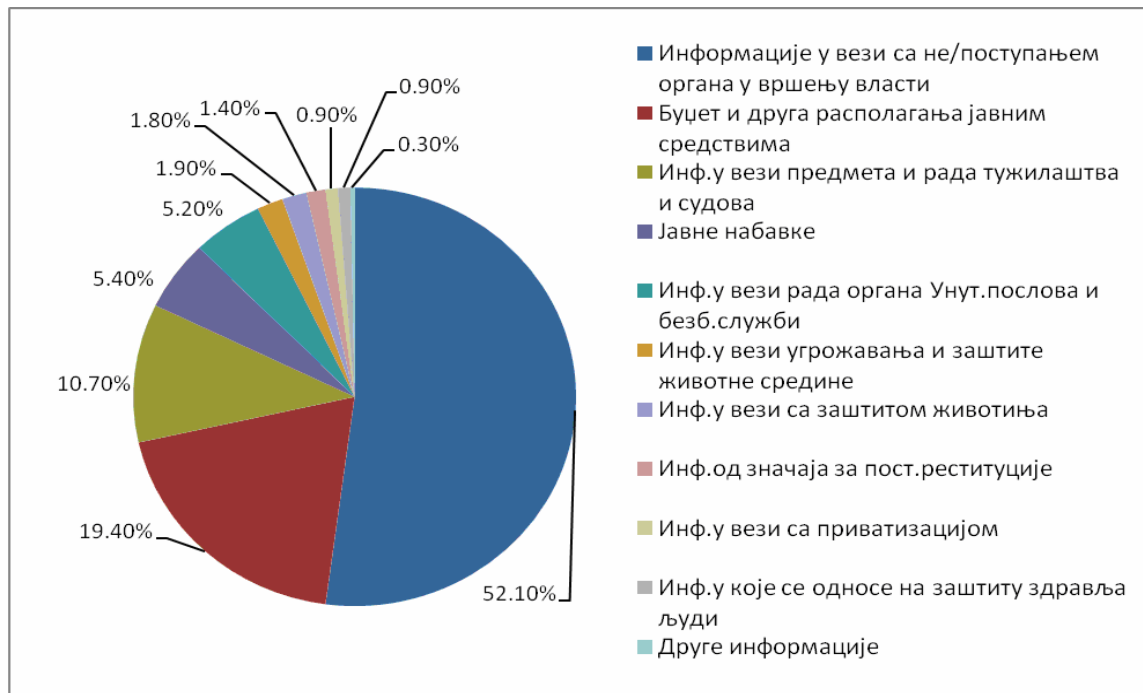
Графикон 1. Подносиоци жалби Поверенику



У 2012. у односу на 2011. повећан је проценат жалби грађана, синдикалних организација и представника политичких странака, у укупном броју жалби, а смањен проценат жалби новинара, органа власти против других органа као и невладиних организација.

Повереник и у овом извештају скреће пажњу на недопустиве ситуације у којима органи власти једни другима ускраћују затражене информације. *Примера ради, један београдски суд је од ЈП „Електродистрибуција Београд“ затражио информације у вези са подацима о томе којим је све дужницима и то државним органима, предузећима и установама који се налазе на територији града Београда ЕДБ доставило налог за обуставу испоруке електричне енергије, што је овај одбио да достави, оспоравајући чак легитимност захтева. ЕДБ је податке суду доставио тек у поступку принудног извршења решења Повереника донетог по жалби суда.*

Графикон 2. Врсте тражених информација поводом којих су изјављиване жалбе



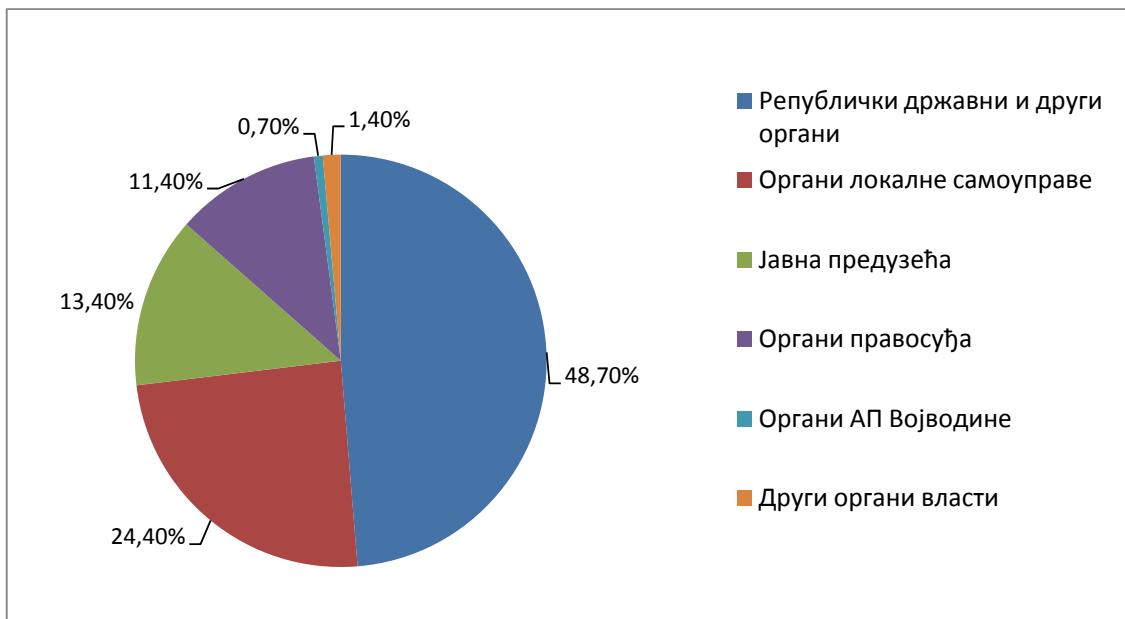
Подаци из Графикона 2. показују да се највећи број захтева поводом којих су изјављене жалбе Поверенику, односио на информације у вези са не/поступањем органа у вршењу власти, а затим на оне о буџету и другим располагањима јавним средствима и јавним набавкама, као и информације у вези са предметима и радом тужилаштва, судова и органа унутрашњих послова и безбедносних служби.

У 2012. у односу на 2011. повећан је проценат жалби које се односе на недобијање информација у вези са поступцима пред органима власти и жалби које се односе на информације о животној средини, а знатније је смањен проценат жалби против органа правосуђа, док је у погледу осталих информација, проценат жалби незнатно смањен или је у нивоу 2011.

3.1.2.3. Органи власти против којих су изјављене жалбе Поверенику и разлози за жалбу

Жалбе Поверенику у 2012. због повреде права на слободан приступ информацијама изјављене су у највећем броју против републичких државних и других органа и организација, а затим против органа локалне самоуправе, јавних предузећа и органа правосуђа.

Графикон 3. Органи против којих су изјављене жалбе



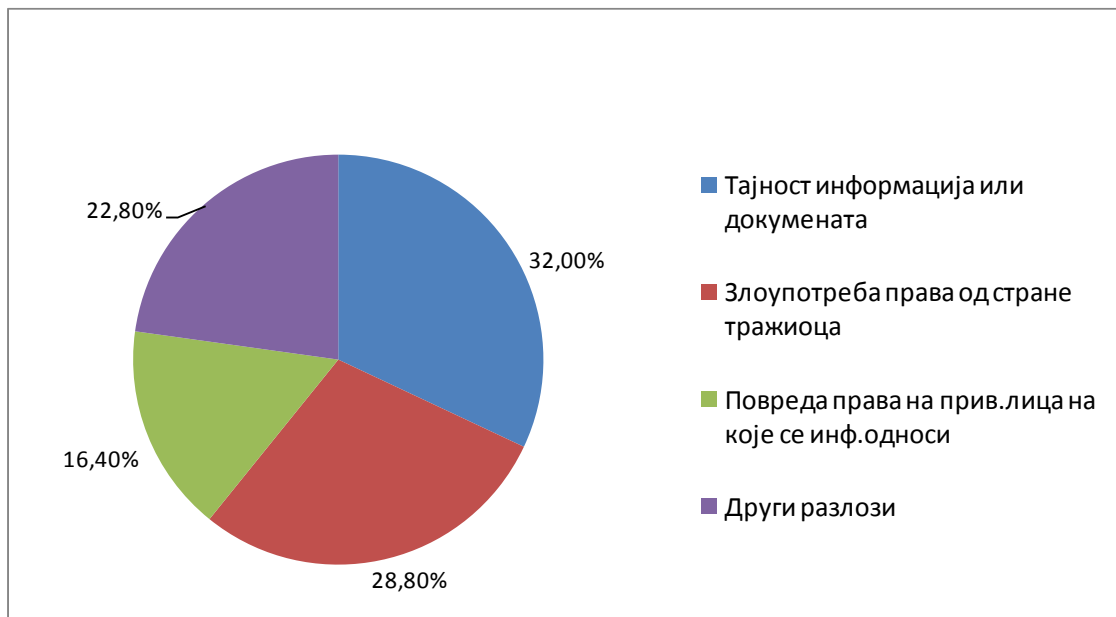
У 2012. повећан је проценат жалби Поверенику изјављених против органа власти на републичком нивоу, док је против других органа тај проценат мањи за 0,5 - 2% у односу на жалбе изјављене у 2011. години.

Анализа решених жалби у 2012. показује да су органи власти су одбијали захтеве тражиоца позивајући се на следеће разлоге:

- тајност информација или докумената (32%)
- злоупотребу права од стране тражиоца (28,8%)
- повреду права на приватност лица на које се информације односе (16,4%)

- друге разлоге као нпр. да се не ради о информацији од јавног значаја, да не постоји оправдан интерес тражиоца, да су информације већ доступне, да нема статус органа власти и сл. (22.8%).

Графикон 4. Разлози одбијања захтева тражиоца



Наведени подаци говоре да је и у 2012. тајност информација био најчешћи разлог због кога су органи власти ускраћивали информације које су проистекле из вршења власти. По правилу се одлука да се учине доступним оне информације које орган сматра тајним, препушта Поверенику. При томе, органи власти само у ретким ситуацијама износе неки од суштинских материјалних разлога за своју одлуку. Готово увек, у таквим ситуацијама, захтеви тражиоца се априори одбијају без примене тзв. теста јавног интереса о процени претежности интереса између права јавности да зна и другог права или јавног интереса који би могао бити озбиљно повређен одавањем информације.

Одсуство надзора над применом Закона о тајности података и велико кашњење са доношењем подзаконских аката за његово спровођење, су међу главним разлозима таквог поступања органа.

Примера ради, даје се приказ једног случаја позивања органа на тајност затраженог документа:

Тражилац је од Министарства одбране затражио копију Извештаја буџетске инспекције о последњој (ванредној) ревизији у том министарству, извршеној на иницијативу министра одбране, а по одобрењу министарке финансија.

Министарство је донело решење и одбило захтев тражиоца са образложењем да је Извештај означен као „Службена тајна – Поверљиво“ и да садржи документе који су означени различитим степенима тајности, те да представља јединствену

целину, без прилога, тако да је немогуће донети одлуку о опозивању тајности само са једног дела извештаја, као и да се подаци садржани у наведеном Извештају, у смислу чл. 13. и 14. Правилника о критеријумима за утврђивање података о Војсци Југославије који представљају војну тајну, степен војне тајне и мере за њихову заштиту, сматрају поверљивим и строго поверљивим подацима, чијим би одавањем наступиле теже штетне последице за Војску и њене припреме за одбрану земље, као и тешке последице по интересе заштићене законом.

По жалби, Повереник је, у складу са овлашћењима из чл. 26. став 2. Закона, затражио и извршио увид у садржај предметног Извештаја и на након тога донео решење којим је поништено првостепено решење и наложено Министарству да тражиоцу информација достави копију Извештаја, с тим да претходно заштити и учини недоступним само податак о врсти, количини и произвођачу код набавке средстава посебне намене.

Након поднетог предлога за принудно извршење решења, Министарство одбране је доставило информације тражиоцу. (Случај датира из 2009/10, а по жалби је решавано у 2012.).

Забрињавајуће је велики број случајева у 2012. у којима су органи власти захтеве тражиоца одбијали с позивом на злоупотребу права од стране тражиоца (28,8%). Тако су злоупотребом права априори квалификовани случајеви у којима је исти тражилац више пута подносио захтеве или што се захтев односи на обимнију документацију или на документацију из дужег периода, без обзира на њен обим.

Примера ради, даје се приказ једног случаја позивања органа на злоупотребу права:

Од Агенције за приватизацију затражене су информације у вези са приватизацијом 14 појединачно наведених предузећа у АП Војводина, и то извештаји о контроли извршења преузетих обавеза пре раскида уговора, решења о реструктурирању након раскида уговора о продаји капитала, записнике о јавним аукцијама, податке о укупним обавезама пре приватизације за сваког субјекта појединачно, о отуђењу имовине за време важења уговора, да ли је Агенција иницирала покретање кривичног поступка и сл.

Агенција је најпре обавестила тражиоца да ће због обима захтева поступити у додатном законском року од 40 дана, да би након тога донела решење и одбила захтев са образложењем да тражилац злоупотребљава право и да би поступање по захтеву угрозило нормалан рад Агенције.

Тражилац је обавестио Повереника да је позиван у Агенцију поводом ранијег захтева којом приликом се непосредно уверио да се сви тражени подаци за сваки субјект приватизације налазе у електронској форми и да се могу нарезати на диск или одштампати за неколико минута.

Повереник је уважио жалбу и наложио Агенцији да достави тражене информације. Агенција је поступила по решењу Повереника.

У 2012. је повећан проценат жалби изјављених због ускраћивања права на слободан приступ информацијама с позивом на заштиту права на приватност. Приватност као разлог ускраћивања информација, органи власти веома често неосновано истичу и када се информације односе на носиоце државних или

политичких функција, државне или јавне службенике и то информације које су у вези са вршењем функције, односно власти.

Примера ради, даје се приказ једног случаја позивања органа на повреду приватности:

Новинар је од ЈП „Електропривреда Србије“ затражио информације у вези са исплатом накнада за рад у отежаним зимским условима за време енергетске кризе почетком 2012. односно имена директора којима су извршене исплате, називи организационих делова ЈП или привредних друштава чији је оснивач ЕПС, и износе средстава која су примили по том основу, а због сумње да се ради о средствима намењеним радницима који су тај посао обављали на терену.

У одговору ЕПС се наводи, између осталог, да се подаци о именима директора не могу учинити доступним јавности, да за то не постоји законски основ сходно Закону о заштити података о личности.

ЕПС је поводом жалбе обавестио Повереника да тражене информација заправо не постоје јер предметне исплате директорима нису извршене. Повереник је наложио да о томе обавести тражиоца, што је ЕПС и учинио. Како су медији писали о овом случају, намера да се наведене исплате директорима реализују је заустављена под притиском јавности.

Органи власти врло често неосновано одбијају захтеве тражилаца са образложењем да тражилац нема тзв. оправдан интерес, да није био странка у поступку у вези са којим се информације траже иако се право на приступ информацијама од јавног значаја гарантује свакоме, под једнаким условима. Чак и поједини судски органи су се веома често позивали на одсуство оправданог интереса јавности да зна, у поступању по захтевима за приступ информацијама, што је супротно основним принципима на којима се заснива Закон о приступу информацијама.

Чести разлог подношења жалбе Поверенику је некомплетност добијене информације. Запажање је Повереника да органи власти врло често прибегавају селекцији информација које достављају тражиоцу, не држећи се формално поднетог захтева, па се тако по правилу чине доступним информације афирмативне по институцију или се достављају само изведене информације без копије тражених докумената, супротно суштини права на слободан приступ информацијама од јавног значаја која подразумева добијање копије документа који садржи тражену информацију.

И у 2012. је било појединачних случајева да су органи власти оспоравали да се Закон о приступу информацијама на њих уопште примењује. Најупорнији у томе је **а.д. „Телеком Србије“**, који је наставио да оспорава да се Закон на њега примењује и након што је Управни суд потврдио став Повереника да по основу оснивања и вршења управљачких права од стране Владе Србије, „Телеком Србије“ има статус органа јавне власти у смислу овог закона.

Чињеница да су многи случајеви у којима су органи власти ускраћивали информације с позивом на тајност података, временом добили судски епилог због незаконитог располагања јавним средствима, злоупотребе положаја или другог облика корупције, упућује на закључак да овакви случајеви ускраћивања информација, иако не

морају нужно указивати на неку од горе поменутих појава, уаке заслужују посебну пажњу.

Трошкови поступка, као разлог изјављивања жалбе Поверенику у 2012. били су у само два случаја, у којима се тражилац информација притуживао на условљавање остваривања права уплатом трошкова поступка или у погледу висине судске таксе, у односу на коју Повереник иначе није надлежан.

Ипак, када су у питању трошкови поступка остваривања права на приступ информацијама, подаци из годишњих извештаја органа достављених Поверенику, утврђује се да су органи на име ових трошкова у 2012. години наплатили око 500.000,00 динара и да су највећи део, супротно закону, приходовали на сопствене уместо наменски рачун буџета Србије. Такође је евидентно да је одређени број судова, трошкове поступка за израду копија докумената, наплаћивао према судским тарифама, уместо према трошковима утврђеним Уредбом Владе у складу са Законом о приступу информацијама. Разлоге оваквог поступања, иако супротног овом закону, Повереник види у чињеници да се део плата запослених у судовима, исплаћује из судских такси, те да је у интересу судова да се оне уредно наплаћују.

Тако је око 83% од укупног износа трошкова, наплатио сам Републички геодетски завод, при чему наведене трошкове није уплатио на рачун Трезора прописан за те намене. Судови су такође наплаћивали трошкове остваривања права на приступ информацијама, од којих највише прекршајни судови и то у износу од 9,2% укупно наплаћених трошкова, затим органи локалне самоуправе (3,3%), док су нпр. министарства наплатила свега износ од 540,00 динара по овом основу.

Према званичним подацима Управе за трезор Министарства финансија, укупно уплаћен износ средстава на прописани рачун Трезора 840-742328843-30 по овом основу у 2012. износи 37.000,00 динара што је дупло више у односу на претходну годину. Ипак тај износ је значајно мањи од износа исказаних у извештајима органа, што потврђује напред изнети закључак да одређени број органа власти, приходе по овом основу, није уплаћивао на прописани рачун, већ извесно на сопствени рачун, као нпр. горе поменути Завод.

Проблем трошкова поступка о коме је било речи би могао бити превазиђен изменом Закона о приступу информацијама, тако што би приходи од наплаћених трошкова приступа информацијама, припадали органима који су трошкове имали, уместо да то буду приходи буџета. Износи трошкова прописани Уредбом Владе из 2006. нису иначе мењани, односно усклађивани са инфлацијом.

3.1.3. Извршење решења и закључака Повереника

У 2012. поступак Повереника по жалбама које су биле основане (2.054) окончан је у 894 случаја (43,5%) доношењем решења односно налогом Повереника да се информација учини доступном тражиоцу. У тим поступцима је донето 749 решења, будући да је 145 случајева заједно решавано, односно једним решењем одлучено по више жалби против истог органа.

У односу на случајеве у којима је Повереник донео решење да се тражиоцу омогући приступ информацијама (749 решења), према повратним информацијама, органи власти су у 2012. г. поступили по налогу у 80,9%. Реална је претпоставка да је овај проценат и нешто већи, с обзиром на могућност да је орган власти извршио решење Повереника, али да је пропустио да га о томе обавести.

У више од половине случајева основаних жалби, тачније у 53,7%, поступци по жалбама Поверенику су окончани обуставом поступка јер су органи власти поступили по захтеву тражиоца, односно жалиоца већ при сазнању да је жалба изјављена, а пре доношења одлуке Повереника.

Подаци о исходу поступака по жалбама Поверенику говоре о томе да у односу на број основаних жалби (2.054), проценат успешних интервенција Повереника износи 90,6%.

У 2012. је за 20% повећан број случајева у односу на 2011. у којима је било нужно спроводити поступак принудног извршења решења Повереника. Тако је у 147 случајева Поверенику упућен предлог тражиоца информације да се спроведе принудно извршење решења, поводом којих је Повереник донео 79 закључака о дозволи извршења својих решења и 47 закључака о кажњавању и изрекао 47 новчаних казни у укупном износу од 3.180.000 дин. (33 од по 20.000,00 дин. и 14 од по 180.000,00 дин.) које се уплаћују у буџет Србије. У 122 случаја обуставио је започето извршење, јер је орган власти у међувремену поступио по налогу Повереника, односно закључку о дозволи извршења. Два предлога су одбачена због формалних недостатака. По донетим закључцима о кажњавању, у буџет је уплаћено 1.635.000 динара.

Преостали износ изречених казни од 1.545.000 динара органи власти нису платили добровољно по закључцима Повереника о кажњавању. Због тога је Повереник у таквим ситуацијама подносио предлоге надлежним судовима за судско извршење изречених казни. Међутим, Први основни суд у Београду се огласио ненадлежним, тврдећи да је Повереник тај који треба сам да принудно наплати изречену казну органу власти.

Иначе, судови са подручја осталих апелационих судова су одобравали извршења на основу закључака Повереника, као извршног наслова. Заправо, тако је поступао и Први основни суд у Београду све до случаја када се новчана казна односила на Виши суд у Београду, и када се огласио ненадлежним, па је такву праксу наставио и у другим случајевима истичући да закључак Повереника којима се изриче новчана казна није извршна исправа, да би у каснијим поступањима застајао са поступком док се не реши по њему спорно питање надлежности предметног извршења пред Врховним касационим судом. По приговорима Повереника, Први основни суд је такође одредио застој у поступку извршења до заузимања става Врховног касационог суда.

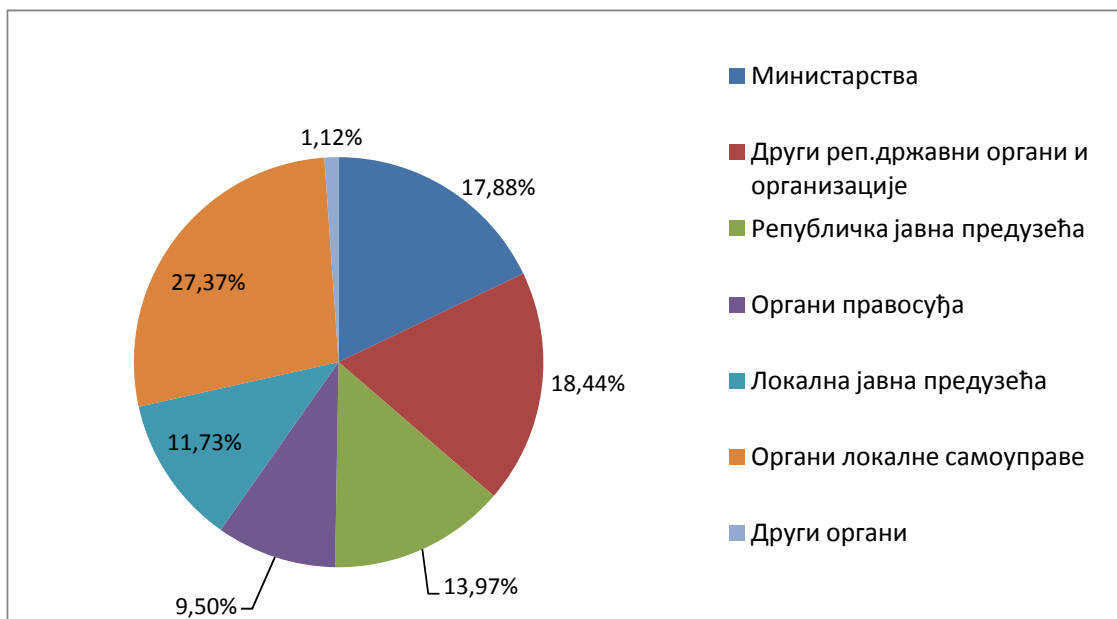
У вези са наведеним проблемом принудног извршења закључака Повереника ради наплате новчаних казни које он изриче ради принуде на извршење свог решења, а који је настао почетком 2012. Повереник, осим што формално изјављује приговор против сваке такве одлуке, у марту 2012. је о томе обавестио надлежне институције: в.ф. председника Првог основног суда у Београду, и в.ф. председника Апелационог суда у Београду, затим Високи савет судства и Министарство правде. Повереник је указао на неодрживост потпуно различите праксе судова у Србији, на чињеницу да судови са подручја других апелационих судова у Србији прихватају надлежност у таквим ситуацијама, а да је и сам Први основни суд у Београду то чинио све до случаја

када је извршење требало спровести према њему надређеном Вишем суду у Београду. Преписка је настављена све до јуна месеца када је Повереник обавештен од стране Врховног касационог суда као и од Апелационог суда да је затражено решавање спорног питања пред Врховним касационим судом.

У септембру месецу, Повереник се поново обратио Врховном касационом суду и упознао га са још једним у међувремену донетом потпуно другачијом одлуком у истој правној ствари у којој се Основни суд у Лесковцу огласио ненадлежним, али не зато што сматра да је Повереник сам надлежан, како је закључио Први основни суд у Београду, већ што је, по мишљењу тог суда, за извршење надлежан Привредни суд. То писмо је Повереник доставио истовремено и министру правде, поводом чега је добио одговор да је поднесак упућен Управној инспекцији на надлежност.

Први основни суд у Београду се током 2012, најпре огласио ненадлежним за ово судско извршење, да би касније застајао са поступцима и затражио став Врховног касационог суда за ово, по њему спорно питање надлежности предметног извршења.²

Графикон 5. Број неизвршених решења Повереника донетих у 2012.



² У току израде овог извештаја, на сајту Врховног касационог суда објављено је Правно схватање Спп 6/12 од 1.10.2012. да закључак Повереника о изреченој новчаној казни не представља извршну исправу из чл. 13.ст.1.т.2. Закона о извршењу и обезбеђењу и да основни суд није стварно надлежан за његово принудно извршење. Суд сматра да је Повереник орган управе који је казну изрекао и да он треба и да извршава свој закључак пленидбом новчаних средстава са рачуна органа.

Међу органима власти који су одбили да изречене новчане казне уплате у буџет су: Министарство унутрашњих послова, Комисија за хартије од вредности, Архив Србије, ЈП Железнице Србије, Телеком Србије, ЈП Србија гас, Лекарска комора Србије, Привредни суд Београд, Град Лесковац-Градско веће.

Примена мера за које је Повереник овлашћен у погледу принудног извршења решења изрицањем новчаних казни по правилу резултира извршењем налога и достављањем информација тражиоцу. Ипак, било је случајева у којима ни те мере нису дале ефекта, па је Повереник, на иницијативу тражиоца извршења, у 10 случајева био принуђен да затражи од Владе да обезбеди извршење његових решења, применом својих мера, укључујући меру непосредне принуде, како то Закон налаже. У вези са тим, ни у једном случају од Владе није добио повратну информацију да је обезбеђено извршење решења. У годишњем Извештају Владе о спровођењу Закона о приступу информацијама се наводи да је Генерални секретаријат Владе у 2011. затражио од тадашњег Министарства за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу да то министарство да предлог у погледу начина поступања Владе према чл. 28. Закона, али да се министарство није огласило поводом тога. Такође се у поменутом извештају Владе наводи да је у једном броју случајева Генерални секретаријат Владе налагао министарству надлежном за надзор над применом Закона да предузме потребне мере ради обезбеђења извршења Повереника.

Постојећа ситуација у вези са принудним обезбеђењем извршења решења Повереника захтева да се тај механизам прописан чл. 28. Закона о приступу информацијама, хитно стави у функцију, или да надлежно министарство, у случају било каквих нејасноћа око примене овог члана од стране Генералног секретаријата Владе, такве нејасноће отклони стручним мишљењем или у крајњем случају, изменама закона. Даље одржавање овакве ситуације штети угледу ових институција, а највише остваривању самог права.

3.1.4. Активности Повереника на јачању проактивног објављивања информација, унапређењу законских решења и афирмисању права

Информатори о раду

Објављивање информатора на интернет презентацији органа има првенствено за циљ да државни органи грађанима и медијима учини доступним најважније информације о раду органа, кадровским и другим капацитетима органа, о његовој организацији, надлежностима, средствима рада, располагању јавним средствима, платама, државној помоћи, субвенцијама, дотацијама, о међународним и другим пројектима и њиховој реализацији, јавним набавкама, врстама услуга које орган пружа и процедурама за остваривање права, о правним средствима у случају негативних исхода поступака пред органом, о врстама информација којима орган располаже и др. и то све без формалног захтева за приступ информацијама. Објављивање информатора је

и прилика органа да афирмише свој рад, али и да стално преиспитује и унапређује организацију, процедуре и сл.

У 2012. је генерално гледано остварен извешан напредак у погледу објављивања информација на тзв. проактивној основи, првенствено у квантитативном, а делом и у квалитативном смислу. То је резултат новог Упутства за израду и објављивање информатора о раду државних органа које је Повереник донео у 2010. и активности које су предузимане на спровођењу Упутства и повећању транспарентности рада органа.

Ипак овом законском обавезом нису обухваћени многи јавни субјекти у односу на чије пословање јавност несумњиво има јак интерес. Тако нпр. сада формалну обавезу израде информатора о раду нема ниједно локално јавно предузеће, а ни она републичка предузећа којима законом није поверено вршење јавних овлашћења, нпр. „ПТТ Србија“, „Телеком Србија“, „Јат“ итд., затим здравствене установе, предшколске установе и др. Измене Закона које је Повереник иницирао у 2012. нису нажалост усвојене иако су биле у фази Предлога закона у скупштинској процедури, а између осталог, односиле су се и на ово питање.

Повереник је током целе године пратио стање у погледу проактивног објављивања информација на сајтовима органа, вршећи утицај на органе да се транспарентност рада подигне на виши ниво. То се чинило по службеној дужности или на указивање грађана, најчешће новинара који се користе овим извором информација. Органима власти је тим поводом из Службе Повереника упућено више десетина писама и сугестија, као и преко 50 формалних упозорења и преко 20 решења да информатор сачине и објаве у складу са законом и Упутством. Савете и помоћ органима у изради овог документа Повереник је пружао и по позиву из органа, на семинарима, у непосредним контактима и у другим одговарајућим приликама.

Анализа информатора органа власти која је вршена у склопу разматрања који су органи дали највећи допринос афирмисању права на приступ информацијама, показала је да код већине органа постоје пропусти и неусклађеност са обавезама из Упутства, у једном или више поглавља чак и код оних који су имали ажуриране информаторе са свим обавезним поглављима. Генерално, најслабије су обрађена поглавља која треба да садрже „осетљиве“ податке, оне који се тичу потрошње новца, односно подаци о приходима и расходима, подаци о јавним набавкама, средствима из међународне помоћи а врло чести и подаци о услугама које државни органи пружају грађанима.

Полазећи од тога да министарства, као најважнији органи извршне власти, треба да буду за пример у испуњавању законских обавеза и отворености према јавности, Повереник је посебно пратио информаторе министарстава. Избори и промене власти у 2012. имали су нажалост негативан ефекат на спровођење ове законске обавезе. Тако се релативно добро стање у погледу објављених информатора након упозорења Повереника с почетка 2012, током године погоршавало у том смислу да објављене информације нису ажуриране, па су многе постајале безвредне.

Уз разумевање за период до формирања Владе, персоналне промене у министарствима као и реорганизације и промене надлежности појединих органа државне управе, Повереник је два месеца након формирања Владе, тј. у септембру 2012. године, упутио допис свим министарствима и скренуо им пажњу на обавезу израде информатора о раду у складу са Законом и Упутством. Разлог за ово подсећање била је чињеница да су се на веб презентацијама новоформираних министарстава

налазили информатори министарства која су укинута, да су информатори углавном били неажурирани и да нека министарства у то доба уопште нису имала објављен информатор.

По истеку сто дана од избора Владе, Служба Повереника је урадила поновну анализу стања у погледу објављивања информатора о раду министарстава и на основу тога, повереник је Министарству правде и државне управе упутио предлог за подношење захтева за покретање прекршајног поступка против министарстава која нису спровела ову законску обавезу, тј. два министарства нису уопште имала објављене информаторе и шест министарства чији информатори су били са значајним недостацима. Министарство није поднело ниједан захтев за покретање прекршајног поступка.

Када су у питању органи локалне самоуправе, стање у 2012. је боље у односу на 2011, када пре интервенције Повереника, чак 45 општина није уопште имало објављен информатор о раду. Повереник је свим општинама у Србији током 2011/2012 упутио писма у вези израде информатора о раду. Већина општина је поступила по налогу Повереника, али се протеком времена, подаци у информаторима опет не одржавају ажурним. Пример за то су градови Крушевац, Јагодина, Лесковац и Панчево, као и у Краљеву, где након измена у организацији градских управа, нису сачињени информатори нових управа. Када је у питању Информатор о раду Града Београда, анализа показује да се не ажурирају, тј. не приказују актуелни подаци о приходима и расходима, јавним набавкама, платама и др.

Током 2012. урађена је и анализа информатора прекршајних судова. Она је показала да је укупно 23 информатора прекршајних судова било објављено на сајту Вишег прекршајног суда, да су два прекршајна суда информаторе доставила Поверенику али их нису објавили на Интернету а да остали прекршајни судови, њих 21 нису ни израдили ни објавили информаторе о раду. Већина информатора ових судова није сачињена у складу са Упутством. Анализа је достављена судовима, након чега су сви који то нису раније учинили објавили информаторе на сајту Вишег прекршајног суда. Међутим, провером на случајном узорку установљено је да квалитет и даље веома одступа од прописаног, да се своди само на формално задовољење обавезе.

Крајем године, започета је анализа информатора установа у области високог образовања, универзитета, факултета и високих школа, која је настављена у 2013. години.

Један од начина на који је Повереник стимулисао државне органе да квалитетније сачине информаторе о раду била је и у 2012. години додела награде за најбољи информатор о раду. Награда је додељена 28. септембра, поводом Међународног дана права јавности да зна Привредној комори Србије. Такође, приликом доделе награде за највећи допринос афирмисању права на приступ информацијама и транспарентност у раду, која се додељује традиционално на овај исти дан, жири је као битан елемент узимао у обзир проактивно објављивање информација, односно, објављивање и редовно ажурирање информатора о раду. Признање је додељено Народној скупштини Републике Србије за укупан допринос у спровођењу Закона, транспарентност рада, за веома садржајан и ажуран Информатор о раду и Интернет презентацију, која се нарочито истиче по проактивном објављивању детаљних информација о трошењу буџетских средстава којима располаже, што привлачи велику пажњу јавности и афирмише овај вид објављивања података уопште, постављајући тако стандарде и за остале јавне институције.

До сада предузете мере у овој области су биле усмерене првенствено ка томе да што већи број органа објави информаторе, упоредо са интервенцијама за подизање квалитета информатора оних органа који изазивају веће интересовање јавности и у том погледу одређени напредак постоји, мада је одговор на ову законску обавезу испод уложених залагања од стране Повереника, због нефункционисања прекршајне одговорности. Државни органи често без интервенције Повереника запостављају ажурирање података, и многи од њих израђују информаторе како би се задовољила форма, уз избегавање приказивања „осетљивих“ података, оних које се тичу потрошње новца. Прекршајна одговорност за необјављивање информатора која је нажалост и у 2012. изостала, свакако би дала далеко боље резултате као и то да Повереник има веће капацитете за тај посао, будући да сада на њима ради само један запослени, уз остале послове свог радног места.

Иницијативе и мишљења у вези са прописима

Повереник је током 2012. више пута давао иницијативе за доношење нових или измену постојећих прописа или подржавао сличне иницијативе које су долазиле од других субјеката, а све ради побољшања регулативе која се односи на остваривање права на приступ информацијама. По захтевима из органа власти, али и грађана, Повереник је давао и мишљењима која су у функцији правилније примене Закона о приступу информацијама. У вези са тим, потребно је нагласити да Повереник нема овлашћење да предлаже доношење закона, нити је Пословником Владе утврђена обавеза да се у поступку припреме прописа, прибавља мишљење Повереника са аспекта прописа чију примену он штити. Из тих разлога, Повереник је мишљења поводом доношења или измена прописа могао упутити тек након неформалних сазнања о таквим активностима или након што се на Интернет страници органа објави текст нацрта или предлога прописа.

Међу оваквим иницијативама, односно мишљењима у 2012. години могу се издвојити следеће:

- мишљење упућено свим посланичким групама у Народној скупштини о томе да Предлог закона о архивској грађи који је поднео народни посланик, није у складу са одговарајућом Препоруком Савета Европе бр. Р (200) 13 о доступности архивске грађе и да предложени концепт приступа архивској грађи гарантује нижи ниво права од оног који предвиђа Закон о приступу информацијама,
- мишљење на Нацрт закона о службеницима у локалним самоуправама који је припремило тадашње министарство надлежно за послове државне управе и локалне самоуправе, о несагласности појединих одредаба о приступу информацијама са основним начелима који предвиђа Закон о приступу информацијама,
- иницијативе министарству надлежном за послове правде, упућене поводом измена процесних закона из области правосуђа, да се измене одредбе које говоре о приступу информацијама у Законик о кривичном поступку, Закону о парничном поступку и Закону о прекршајима, на начин који би био уподобљен са основним принципима и стандардима који важе у погледу остваривања права на приступ информацијама од јавног значаја,
- иницијативе упућене министарству надлежном за послове здравља поводом припрема Нацрта закона о заштити права пацијената и Нацрта закона о посебним

мерама за спречавање вршења кривичних дела против полне слободе према малолетним лицима, да се измене одредбе које говоре о приступу информацијама на начин који би био уподобљен са основним принципима и стандардима који важе у погледу остваривања права на приступ информацијама од јавног значаја,

- мишљење на Нацрт уредбе о ближим критеријумима за одређивање тајних података степена тајности „ДРЖАВНА ТАЈНА“ и „СТРОГО ПОВЕРЉИВО“ достављено генералном секретаријату Владе, којим је указано да се предложени концепт Уредбе, супротно Закону о тајности података, заснива на попису аката, тј. тајних података, уместо ближих критеријума за одређивање степена тајности, и да је такав концепт неутемељен и са становишта Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја,
- мишљење на радни текст Стратегије за борбу против корупције за период 2012-2013. достављен Министарству правде и државне управе, са становишта обезбеђења већег степена транспарентности рада органа власти.

Такође, на основу појединачних захтева грађана или представника органа власти, Повереник је припремио и доставио 43 мишљења која се односе на спорна питања у вези са применом Закона о приступу информацијама.

Публикације

Повереник је у 2012. издао публикацију под називом „Слободан приступ информацијама-Извод из праксе Повереника“, користећи средства из пројекат „Јачање механизма одговорности“ који је од априла 2010. спроводио у сарадњи са Развојним програмом Уједињених нација (UNDP), а који је финансирала Влада Краљевине Норвешке. Објављивање више десетина извода одлука Повереника представља значајан извор података за органе власти, за све оне који Закон примењују у пракси или се њиме баве из академског угла. Наиме, у публикацији су сабрани релевантни ставови Повереника у односу на мање-више сва отворена правна питања и ситуације које су се у примени Закона појављивале. Публикација је издата у тиражу од 1.500 примерака од којих је преко 1.000 достављено органима власти.

Повереник је такође покренуо сајт за младе под називом „Имаш право да знаш“, доступан на адресама www.pravodaznas.rs и www.pravodaznam.rs. На сајту је постављена интернет публикација „Водич за ученике средњих школа о праву на слободан приступ информацијама од јавног значаја“, која средњошколце једноставним језиком упућује у начин коришћења Закона, институције Повереника и слободан приступ информацијама као основног људског права.

Семинари

Повереник је у току 2012. године организовао неколико семинара који су били посвећени остваривању права на слободан приступ информацијама од јавног значаја. Међу њима се могу издвојити једнодневни семинар који је у сарадњи са Службом за управљање кадровима Владе организован за службенике из министарстава и других органа управе, обука за запослене у Народној банци, два семинара за представнике

прекршајних судова, као и обуке за представнике цивилног друштва. Одржана су бројна предавања, међу њима и за студенте на трибини посвећеној корупцији у високом образовању у организацији Београдске отворене школе и Студентске конференције универзитета Србије, предавање на тему остваривања права на приступ информација из области животне средине на форуму који је организовала Београдска отворена школа - Центар за европске интеграције. Повереник је одржао неколико предавања студентима факултета, као нпр. Правног факултета у Београду, Факултета организационих наука, Криминалистичко-полицијске академије, полазницима дипломатске академије и др. у вези са остваривањем права на приступ информацијама. Повереник је такође у сарадњи са мисијом ОЕБС у Београду, узео учешће у неколико предавања намењеним новинарима у Србији, на тему транспарентности локалне власти и улоге медија.

У сарадњи са Иницијативом младих за људска права, Повереник је примио преко тридесет ученика средњих школа из општина Прешево, Бујановац и Медвеђа упознао их о раду Повереника и начину остваривања права на приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности.

О праву на приступ информацијама, повереник и представници институције Повереника су учествовали на бројним трибинама, конференцијама, округлим столовима и другим јавним скуповима, у организацији других органа власти или цивилног сектора. О томе ће бити речи и у поглављу 2.3. Извештаја који говори о сарадњи коју је Повереник остварио.

Конференције

Повереник је током 2012. године организовао и учествовао у раду већег броја конференција и других скупова који су организовани у земљи или иностранству. (У оквиру сарадње - тачка 2.3. овог извештаја, биће приказано учешће на значајнијим међународним конференцијама и другим важним догађајима.)

Овом приликом посебно се указује на значајну међународну конференцију коју је Повереник организовао, а то је Конференција посвећена обележавању 28. септембра - Међународног дана права јавности да зна, које се организују сваке године, почев од 2006. у сарадњи и уз подршку Мисије ОЕБС-а у Србији и Развојног програма Уједињених нација у Србији (UNDP), Независног удружења новинара Србије и Удружења новинара Србије и Коалиције за слободу приступа информацијама. На овим конференцијама традиционално се додељују признања органима власти за остварене резултате и допринос у остваривању права јавности да зна, као и посебна награда за најбољи Информатор о раду органа, по објављеном конкурс. На овој конференцији је презентована и публикација „Приступ информацијама од јавног значаја - Изводи из праксе Повереника“ коју је припремио Повереник, затим Водич за новинаре о приступу информацијама, који је израдила организација Access Info Europe и Мрежа за извештавање о источној Европи n-ost, уз подршку ОЕБС, а за потребе новинара у Србији превела и прилагодила организација Транспарентност Србија са још неколико невладиних организација као и резултати пројекта „Праћење проактивног приступа информацијама у Србији, од стране Организације Транспарентност Србија.

3.2. Судска заштита права на слободан приступ информацијама пред Управним судом

Судска заштита права на приступ информацијама од јавног значаја пред Управним судом је обезбеђена у погледу законитости одлука Повереника и одлука шест органа против којих није дозвољена жалба Поверенику и који су изузети од заштите пред Повереником (Народна скупштина, председник Републике Србије, Влада Републике Србије, Врховни касациони суд Србије, Уставни суд и Републички јавни тужилац). Право на подношење тужбе има странка која је незадовољна одлуком и Републички јавни тужилац, када је одлуком повређен јавни интерес.

Из тих разлога, Управни суд је орган који, поред Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, има посебну улогу кад је у питању остваривање и заштита права на слободан приступ информацијама.

Према подацима Управног суда, тај суд је у 2012. примио свега 2 тужбе против горе побројаних највиших органа власти (органи из чл. 22. ст. 3. Закона) од којих једну против одлуке Председника Републике и другу против одлуке Владе и оба предмета су нерешена.

Полазећи од врсте, значаја и количине информација којима наведених шест органа власти по природи посла располажу, било би логично очекивати богату праксу другостепене надлежности Управног суда у односу на те органе у материји приступа информацијама, али подаци о само две тужбе изјављене против ових органа то ипак не потврђују. Да је било разлога за подношење тужби против ових органа због ускраћених информација, потврђује податак да су тражиоци у тим ситуацијама изјављивали жалбе Поверенику, које су због недопуштености, морале бити одбачене. Таквих случајева у 2012. било је 15.

Као што је указано и у Извештају Повереника за 2011, овај очигледно изузетно мали број тужби подсећа да су, још у време доношења Закона, и касније континуирано, бројни домаћи и страни стручњаци из области слободног приступа информацијама, добре управе и борбе против корупције доводили у питање вредност оваквог решења законодавца. Указивано је на то да издвајање појединих државних органа од општег поступка, а посебно када је у питању остваривање основног људског права, није уобичајено у упоредно-правној пракси. Ипак, овакво решење остало је непромењено током неколико измена Закона.

Против одлука Повереника, Управном суду је у 2012. поднето 66 тужби, што је за 50% више него у 2011. Више је него забрињавајуће да су, иако у осмој години примене Закона, чак 17 тужби поднели директно првостепени органи који и нису правно легитимисани за подношење тужбе. 29 тужби је поднето због тога што Повереник није донео одлуку по жалби у прописаном року од 30 дана.

Управни суд је решио 39 тужби тако што је: 11 тужби тражиоца информација одбио као неосноване чиме су потврђене одлуке Повереника, 19 тужби, укључујући оне које су поднели органи власти, је одбацио због недопуштености, а у 9 предмета поступак је обустављен. То потврђује да у 2012. ниједно решење Повереника није поништено, што са становишта судске контроле законитости његовог рада представља заиста вредан резултат.

Недозвољене тужбе против одлука Повереника у 2012. поднели су следећи органи јавне власти: „Телеком Србија“ (10 тужби), Први основни суд у Београду, Градско јавно правобранилаштво у Београду, Више јавно тужилаштво у Чачку, Општинска управа у Житишту, Општинско јавног правобранилаштво у Трстенику, Лекарска коморе Србије (2) и Институт за технологију нуклеарних и других минералних сировина (2).

Упорност појединих државних и других органа власти а посебно а.д. „Телеком Србија“ да подношењем недозвољене тужбе избегну или пролонгирају извршење обавезујућих и извршних одлука Повереника је веома штетна по углед самих тих органа. Међутим, независно од тога она извесно заслужује одговарајућу реакцију са становишта одговорности, која нажалост по правилу изостаје. Повереник и овом приликом поново указује да се, иако је број оваквих тужби у односу на укупан број предмета код Повереника мали, убудуће не смеју толерисати ситуације у којима државни органи и то чак органи правосуђа и јавна предузећа свесно игноришу своје обавезе, користећи се недопуштеним правним средствима ради изигравања Уставом зајамчених права грађана и пореских обвезника и то све управо о трошку пореских обвезника. Против таквог поступања, очигледно се не може борити само Повереник изрицањем релативно скромних казни, које органи често одбијају добровољно и да плате, а чију принудну наплату опет одбијају да изврше одређени судови. Сви одговорни, укључујући, Владу, Народну скупштину, Високи савет судства, морали би овом проблему посветити одговарајућу пажњу.

3.3. Надзор над спровођењем закона и одговорност за повреду права

Надзор над спровођењем Закона о приступу информација, почев од 24.12.2009. године у надлежности је министарства надлежног за послове управе, тј. Управне инспекције. Из функције надзора проистиче и овлашћење за подношење захтева за покретање прекршајног поступка надлежном суду за прекршаје.

Казнене одредбе Закона о приступу информацијама су значајно побољшане изменама Закона из децембра 2009. Одговорно лице за прекршај је старешина органа, уместо до тада, овлашћеног лица које поступа по захтевима за приступ информацијама.

Према извештају Министарства правде и државне управе, управни инспектори су у 2012. извршили 267 инспекцијских надзора над применом Закона о приступу информацијама у делу који се односи на поступање органа власти по решењима које је Повереник донео у поступку по жалби тражиоца информације. Утврђено је, како се наводи, да су органи поступили по решењима у 121 предмету, а за остале поступак је у току.

У извештају се наводи и да је вршен надзор у погледу спровођења обавезе подношења извештаја и објављивања информатора о раду у министарствима као и да је закључак Управне инспекције да је постигнут напредак у примени Закона о приступу информацијама у односу на претходни период.

С тим у вези, веома је забрињавајућа чињеница да у 2012. као ни у 2011. управни инспектори нису поднели ниједан захтев за покретање прекршајних поступака због кршења права на приступ информацијама, нити због кршења других законских обавеза које проистичу из Закона. То значи да, ако се изузму појединачни случајеви у којима су сами тражиоци, као оштећени подносили захтеве прекршајном суду, ниједно одговорно лице у органима власти није сносило одговорност за учињене прекршаје, којих је, без сумње и у 2012. било неколико стотина, будући да је преко 2.000 жалби Поверенику било основано и да је само Повереник у 2012. години доставио списе Управној инспекцији за преко 260 случајева у којима су органи грубо повредили право на приступ информацијама, укључујући оне где су органи власти одбили да изврше решење Повереника и где ни изречене новчане казне нису помогле да то учине.

Степен реализације законских обавеза из Закона о приступу информацијама био би несумњиво далеко већи, да је функционисао систем одговорности, тј. да су управни инспектори подносили захтеве за покретање прекршајног поступка и да су одговорни који су кршили закон за то одговарали.

Илустрације ради, овом приликом се наводе само неки од случајева ускраћивања права на приступ информацијама и након донетог обавезујућег и извршног решења Повереника, а да, због изостанка надзора, одговорна лица нису сносила никакву одговорност:

1. „Телеком Србија“ је одбио да достави новинару информације о износу средстава који је платио штампаним и електронским медијима од 2005-2010 и копије уговора о пословању са медијима (предмет бр. 07-00-00560/2011-03), као и копије уговора са компанијама „Koeфик“, „Roaming electronics“ и др. (предмет бр. 07-00-02406/2012-03), о куповини опреме од фирме „Ериксон“ (предмет бр. 07-00-0687/2011-03) и др.
2. ЈП „Железница Србије“ је одбило да достави тражиоцу информације у вези са планом јавних набавки (предмет бр.07-00-00198/2012-03), информације о исплаћеним хонорарима и накнадама ангажованих сарадника и консултаната, њиховом образовању и сл. од 2009.г. (предмет бр.07-00-01431/2011-03)
3. ЈП „Србија гас“ је одбило да достави новинару копије уговора о јавној набавци велике вредности са фирмом „Цес Мекон“ (предмет бр. 07-00-02845/2012-03)
4. РТС је одбио да достави Савету за борбу против корупције копије аката о процедурама за спровођење конкурса за избор програма независних продукција и о избору најповољнијих понуђача, (предмет бр.07-00-170/2012-03) као и другим тражиоцима информације у вези са акцијом „Сигурна кућа“, о износу наплаћеног осигурања (предмет бр. 07-00-00964/2011-03), информације о трошковима поводом емитовања одређених документарних филмова и о контроли законитости рада РТС (предмет бр. 07-00-02127/2010-03)
5. Пољопривредни факултет у Београду је одбио да достави синдикату Факултета информације у вези финансијског пословања, спроведених јавних набавки као и о исплаћеним зарадама запослених (предмет бр.07-00-2643/2011-03)
6. Град Лесковац - Градско веће је одбило да достави списак МЗ о поплаћеним домаћинствима (предмет бр.07-00-02920/2011-03)

7. Министарство финансија и привреде тј. раније Министарство економије и регионалног развоја је одбило да достави тражиоцу информације у вези са наменом трошења и враћања кредита за подстицај извоза одобреног ХИ Жупа (предмет бр.07-00-01640/2011-03)
8. Министарство одбране није доставило новинару информације о трошковима ремонта авиона МИГ 29 (предмет бр. 07-00-01541/2012-03)
9. Министарство унутрашњих послова није доставило новинару информације у вези Правилника о посебним накнадама радницима МУП на подручју Косова и Метохије (предмет бр. 07-00-03027/2011-03).

У контексту одговорности за неизвршење законских обавеза органа власти у погледу израде и објављивања информатора о раду и елементарне обавезе достављања годишњег извештаја о спровођењу Закона о приступу информацијама, приказани су статистички подаци који говоре о проценту не/извршења обавеза по одређеним категоријама органа на које се ове обавезе односе:

Табела са подацима о спровођењу обавеза органа власти

Државни орган	Број држ.органа	Доставили извештај бр. и %	Објавили Информатор бр. и %	Израдили а нису објавили Информатор бр. и %	Спровели обуку бр. и %	Одржавају носаче информац. бр. и %
Органи из чл. 22. Закона (Н.скупштина, председник Републике,Врх. касациони суд, Уставни суд, Влада, Р.Ј. тужилац)	6	6 (100%)	6 (100%)	/	3 (50 %)	5 (83,3 %)
Министарства	17	17 (100 %)	17 (100 %)	/	9 (53 %)	14 82 %
Судови	128	122 (95,3 %)	106 (82,8 %)	11 (8.6 %)	68 (53 %)	101 (78,9 %)
Тужилаштва	66	62 (93,9 %)	20 (30,3 %)	37 (56 %)	36 (54,5 %)	49 (74,2 %)
Орани и организац. АП Војводине	36	22 (61,1 %)	21 (58,3 %)	/	19 (52,7 %)	20 (55,5 %)
Локална самоуправа (градови и општине)	200	158 (79 %)	130 (65 %)	13 (6,5 %)	92 (46 %)	133 (66,5 %)
Јавна предузећа (реп. и покрајинска) у обавези дост. Извештаја	29	27 (93,1 %)	24 (82,7 %)	/	18 (62 %)	20 (10 %)
Други државни органи	2358	297 (12,5 %)	199 (8,4 %)	56 (2,3 %)	211 (8,9 %)	253 (10,7%)
Укупно	2840	711 (25 %)	521 (18,3 %)	117 (4,1 %)	456 (16 %)	595 (20,9 %)

4. ПРИМЕНА ЗАКОНА О ЗАШТИТИ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ

4.1. Активности Повереника у области заштите података о личности

4.1.1. Кратак приказ активности Повереника у области заштите података о личности

Током 2012. године, из области заштите података о личности, Повереник је:

- примио 1.405 предмета (83 предмета у 2009, 250 предмета у 2010. и 727 предмета у 2011.). С обзиром да је из претходне 2011. године пренето 128 предмета, то је у овој области током 2012. године било у раду укупно 1.533 предмета.
- извршио 184 претходних провера радњи обраде података о личности, којом приликом је у 66 случајева утврђено да нема неправилности, док је у 118 случајева утврђено постојање неправилности, на шта је руковооцима указано;
- извршио 365 надзора над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ, од чега је, до 31 децембра 2012. године, поступак у потпуности окончан у 164 случаја, од чега су у 103 случаја утврђене повреде ЗЗПЛ, а у 61 да их није било. У 103 случаја Повереник је утврдио постојање 223 повреде ЗЗПЛ, што практично значи да је Повереник у појединим случајевима утврдио постојање две или више повреда ЗЗПЛ;
- донео 67 упозорења о неправилности обраде;
- наложио 14 мера, и то: у 6 случајева је наређено да се неправилности отклоне у одређеном року, у 2 случаја је наређена привремена забрана обраде која се обавља супротно одредбама ЗЗПЛ, и у 6 случајева је наређено брисање података прикупљених без правног основа;
- поднео Уставном суду, заједно са Заштитником грађана, предлог за оцену уставности члана 286. став 3. Законика о кривичном поступку;
- поднео 35 захтева за покретање прекршајног поступка због повреда одредби ЗЗПЛ;
- поднео 1 кривичну пријаву, због кривичног дела из члана 146. став 3. КЗ;
- поступао по 174 жалбе, од којих је 154 примио 2012. године и по 20 жалби које су пренете из 2011. године. Од предметних 174 жалби Повереник је до 31 децембра 2012. године окончао поступак по 129 жалби (109 из 2012. године и свих 20 из 2011. године), а 45 је пренето у 2013. годину;
- извршио упис у Централни регистар 303 руковооца и 1.575 евиденција о збиркама података о личности које воде;

- поступао по 12 захтева за изношење података о личности из Србије, од који је седам поднето током 2012. године, а пет је пренето из 2011. године. Донете су 2 одлуке по поднетим захтевима, а по осталим поступање је у току;
- дао 569 образложених мишљења и одговора, од чега 432 грађанима, 65 правним лицима и 72 државним органима и органима локалне самоуправе. Од ових 72 мишљења, 18 је дато на нацрт, односно радни текст закона.

На овим пословима у 2012. години непосредно је било ангажовано 15 државних службеника.

4.1.2. Надзор над спровођењем заштите података о личности

ЗЗПЛ даје Поверенику генерално право надзора над спровођењем и извршавањем овог закона. Повереник врши надзор преко овлашћених лица – инспектора, који су дужни да надзор врше стручно и благовремено и да о извршеном надзору сачине записник.

Приликом вршења надзора Повереник има значајна овлашћења – право приступа и увида у податак и збирку података; комплетну документацију која се односи на прикупљање података и друге радње обраде, као и на остваривање права лица из овог закона; опште акте руковоаца, као и просторије и опрему коју користи руковалац.

Ако се приликом обављања надзора утврди да су повређене одредбе ЗЗПЛ којима се уређује обрада, Повереник ће упозорити руковоаца на неправилности у обради. Даље, Повереник може да нареди да се неправилности отклоне у одређеном року; да привремено забрани обраду која се обавља супротно одредбама закона, као и да нареди брисање података прикупљених без правног основа. Повереник подноси захтев за покретање прекршајног поступка због повреда одредаба ЗЗПЛ, када утврди да је дошло до повреде. Такође, Повереник може да поднесе кривичну пријаву.

Током 2012. године Повереник је извршио 184 претходних провера радњи обраде података о личности, у складу са одредбама члана 49. и 50. ЗЗПЛ и Правилника о начину претходне провере радњи обраде података о личности. У 66 (35,87%) случајева је утврђено да нема неправилности, док је у 118 (64,13%) случајева утврђено да има неправилности и руковоацима је указано на исте.

Структура руковалаца код којих је Повереник извршио претходне провере радњи обраде података о личности: државна управа-17 (9,19%), локална самоуправа-9 (4,86%), производња, трговина, услуге-69 (37,30%), здравство-7 (3,78%), телекомуникације-4 (2,16%), правосуђе-5 (2,70 %), удружења-12 (6,49%), просвета-1 (0,54%), банкарски сектор-50 (27,03%), осигурање-8 (4,32%) и остало-3 (1,62%).

Повереник је током 2012. године извршио 365 надзора (2011. године извршио 159 надзора, а 2010. године 71 надзор). Од наведених 365 надзора, 46 (12,60%) надзора извршено је у просторијама руковалаца података, а 319 (87,40%) комуникацијом у писаном облику.

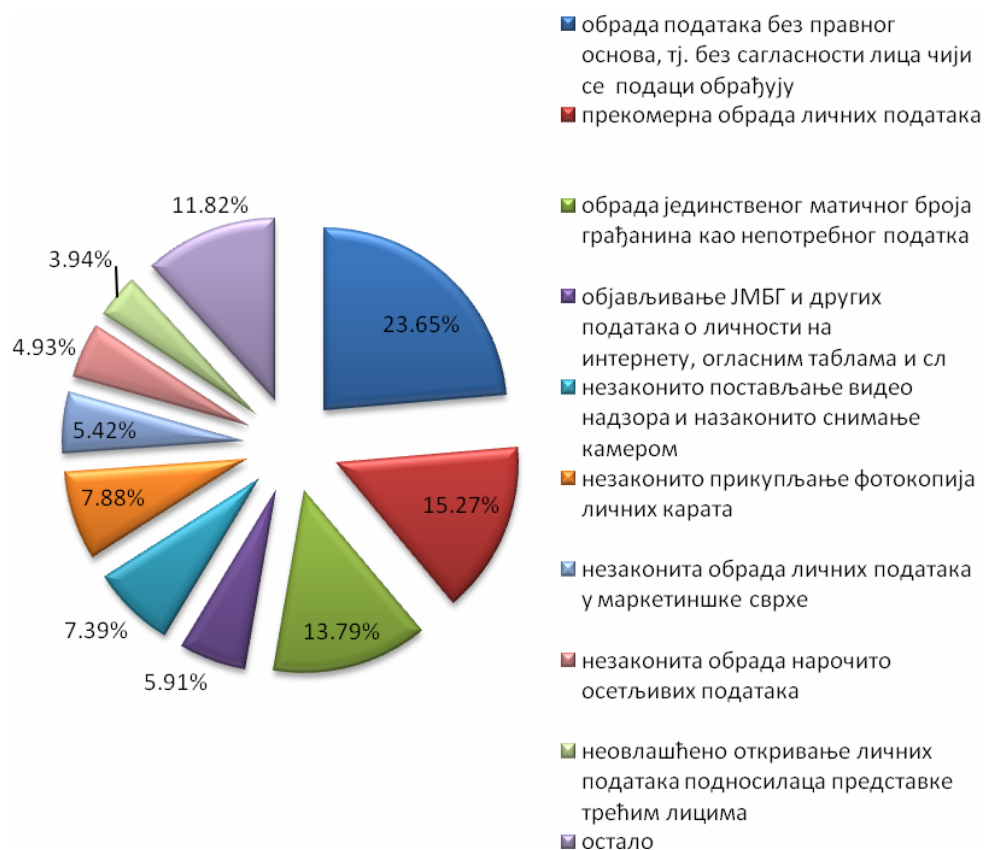
Повереник покреће поступак надзора по сопственој иницијативи или по пријави грађана. Од укупно извршених 365 надзора током 2012. године, у 162

(44,38%) случаја Повереник је покренуо надзор по сопственој иницијативи, а у 203 (55,62%) случаја по пријави грађана.

У погледу надзора које је Повереник вршио над руковаоцима података о личности по пријавама грађана (203), као разлози су наведени:

- незаконито постављање видео надзора и незаконито снимање камером - 15 (7,39%);
- незаконита обрада личних података грађана од стране политичких странака - 5 (2,46%);
- обрада биометријских података у сврху контроле коришћења радног времена - 1 (0,49%);
- незаконита обрада личних података у маркетиншке сврхе - 11 (5,42%);
- повреда права на приватност - 5 (2,46%);
- незаконито брисање података - 2 (0,99%);
- незаконито прикупљање фотокопија личних карата – 16 (7,88%);
- обрада јединственог матичног броја грађанина као непотребног податка - 28 (13,79%);
- прекомерна обрада личних података - 31 (15,27%);
- неовлашћено откривање личних података подносилаца представке трећим лицима - 8 (3,94%);
- приступ неовлашћених лица подацима грађанина - 4 (1,97%);
- незаконита обрада нарочито осетљивих података - 10 (4,93%);
- обрада података без правног основа, тј. без сагласности лица чији се подаци обрађују - 48 (23,65%);
- објављивање ЈМБГ и других података о личности на Интернету, огласним таблама и сл. - 12 (5,91%);
- обрада нетачних и неажурираних података - 4 (1,97%);
- безбедност података - 1 (0,49%), и
- незаконито прикупљање података - 2 (0,99%).

Графикон 6. Разлози за покретање поступка надзора по пријавама грађана



Руковаоци код којих је Повереник извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ, по областима:

- Државна управа - 30 (8,29%);
- Локална самоуправа - 141 (38,63%);
- Производња, трговина, услуге - 82 (22,45%);
- Здравство - 10 (2,74%);
- Телекомуникације - 28 (7,67%);
- Правосуђе - 3 (0,82%);
- Политичке странке - 9 (2,47%);
- Удружења - 10 (2,74%);
- Просвета - 20 (5,48%);
- Банкарски сектор - 25 (6,85%),
- Остало - 7 (1,92%)

Графикон 7. Структура свих руковаца података о личности (365) код којих је Повереник извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ



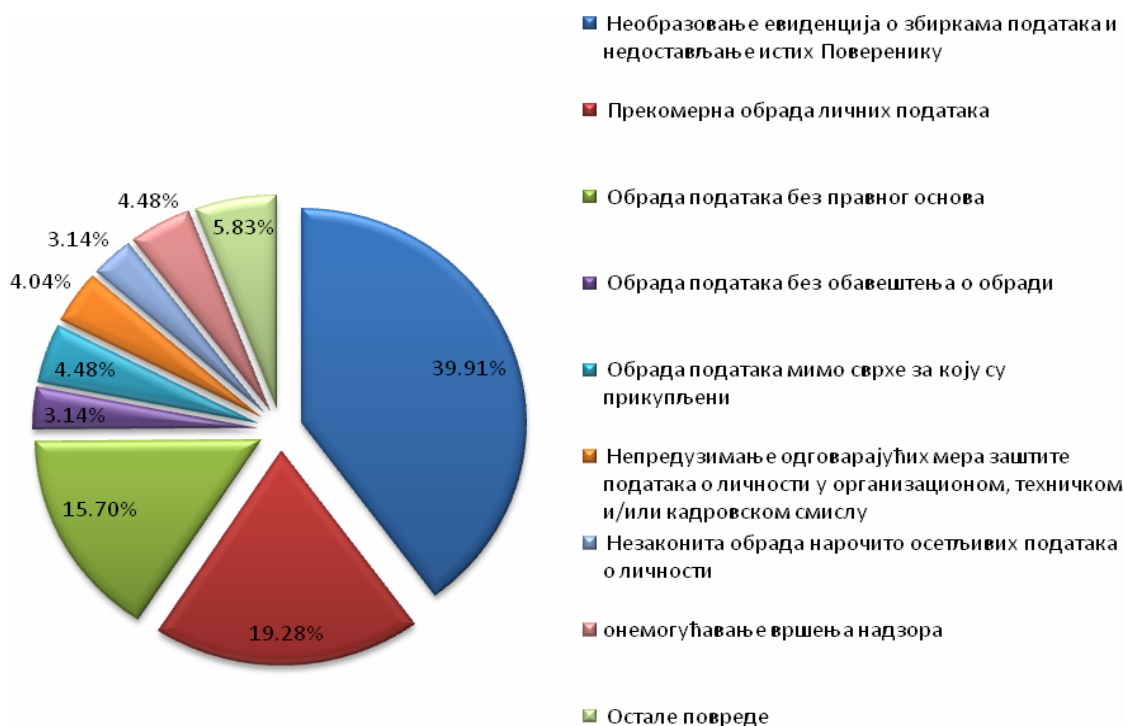
Од укупно извршених 365 надзора, до 31. децембра 2012. године, поступак је у потпуности окончан у 164 случаја. Од 164 окончана надзора, Повереник је утврдио да је у 103 случаја (62,80%) било повреда ЗЗПЛ, а у 61 (37,20%) да их није било.

У 103 случаја Повереник је утврдио постојање 223 повреде ЗЗПЛ, што практично значи да је Повереник у појединим случајевима утврдио постојање једне, две или више повреда ЗЗПЛ. Утврђене су следеће повреде ЗЗПЛ:

- необразовање евиденција о обради података и недостављање Поверенику – 89;
- прекомерна обрада личних података – 43;
- обрада података мимо сврхе за коју су прикупљени – 10;
- непредузимање одговарајућих мера заштите података о личности у организационом, техничком и кадровском смислу - 9;
- обрада података без правног основа – 35;
- незаконита обрада нарочито осетљивих података о личности – 7;
- обрада података без обавештења о обради - 7;
- необавештавање Повереника о намери успостављања збирке података – 5;
- исцрпљена сврха обраде – 2;

- недозвољен начин обраде – 5;
- прикупљање података супротно условима из члана 14. ЗЗПЛ – 1, и
- онемогућавање вршења надзора – 10.

Графикон 8. Утврђене повреде ЗЗПЛ



У сваком поједином случају када је утврдио повреде ЗЗПЛ, Повереник је предузео једну или више мера, и то:

а) Донео је 67 упозорења о неправилности обраде (2011. донео 108 упозорења, а 2010. године 29);

б) Налозио је 14 мера, и то: у 6 случајева је наређено да се неправилности отклоне у одређеном року, у 2 случаја је наређена привремена забрана обраде која се обавља супротно одредбама ЗЗПЛ, и у 6 случајева је наређено брисање података прикупљених без правног основа. (2011. Повереник је наложио 7 мера, а 2010. године 5);

в) Поднео је 35 захтева за покретање прекршајног поступка због повреда одредби ЗЗПЛ (2011. поднео 26 ових захтева, а 2010. године 20 захтева);

г) Поднео је 1 кривичну пријаву, због кривичног дела из члана 146. став 3. КЗ (2011 поднео 3 кривичне пријаве, а 2010 године 18), и

д) Повереник је 4 предмета окончао службеном белешком, јер су руковаоци одмах обавестили Повереника да су отклонили неправилности.

Графикон 9. Мере које је предузео Повереник



Пример: Најопсежнији надзор који је до сада извршио Повереник је редован надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране МУП. Надзор је извршен у периоду 2011. и 2012. године, у 61 организационој јединици МУП. Након извршеног надзора, у значајном броју случајева су утврђене неправилности које су у супротности са ЗЗПЛ, а у одређеном броју случајева и у супротности са Уставом Србије. Те неправилности су: обимна и разноврсна обрада података о личности од стране МУП која се претежно врши на основу подзаконских аката; обрада се врши и у случају кад сврха није јасно одређена; прекомерност и несразмерност обраде у односу на сврху због које се обрада врши; непостојање одговарајућих техничких, кадровских и организационих мере заштите података потребних да би се подаци заштитили од губитка, уништења, недопуштеног приступа, промене, објављивања и сваке друге злоупотребе, као и недостављање евиденција о збиркама података у Централни регистар Повереника, у законском року. Извршеним надзором је уочено да се већина наведених неправилности по правилу појављује заједно, а не појединачно.

Потребно је и констатовати да прописи који би требало да дефинишу изглед, садржај и начин вођења евиденција из Закона о полицији, још увек нису донети, иако је обавеза њиховог доношења истекла протеком рока од шест месеци од дана његовог ступања на снагу. Такође, посебни закон и акти донети на основу тог закона, чије је постојање предвиђено чланом 80. Закона о полицији, а који су требало да представљају правни основ за поступање са подацима из евиденције примењених оперативних и оперативно-техничких средстава и метода, још увек нису донети. Повереник констатује да је недоношење ових прописа само увећало правну несигурност, довело до одсуства транспарентности у овом сегменту рада МУП, а лицима чији се подаци обрађују отежало остваривање права поводом обраде, као што су: право на обавештавање о обради и упознавање са подацима који се обрађују, право на исправку, брисање итд.

Ефекти обављеног редовног надзора над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране МУП тек се очекују, пре свега у виду неодложног доношења одговарајућих правних прописа, као и у виду прописивања и спровођења кадровских, организационих и техничких мера које ће заштити података подићи на виши ниво.

Позитивни ефекти надзора показали су се још током његовог вршења, моменталним отклањањем мањих неправилности у заштити података на које је указано од стране овлашћених лица Повереника која су вршила надзор.

Повереник је крајем 2012. године упозорио руковођа на наведене неправилности у обради података и обавезао га да обавести Повереника о предузетим мерама и планираним активностима за отклањање тих неправилности.

Пример: Повереник је извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране руководиоца - оператора мобилне и фиксне телефоније у Републици Србији, и то: Орион Телеком, Теленор, ВИП Мобиле и Телеком Србија. Надзор је вршен у периоду март - јул 2012. године. Предмет надзора није био приступ садржини комуникације, тј. класично прислушкивање, већ приступ тзв. „задржаним подацима“ о комуникацији, дакле подацима – о томе ко, с ким, када, колико дуго, одакле, којим средством, и слично, комуницира, и све то у периоду од 12 месеци уназад од тренутка кад је вршен надзор.

У поступку надзора Повереник је, поред осталог, утврдио:

- структуру подносилаца захтева за достављање задржаних података. То су: судови, тужилаштва, МУП (који је поднео убедљиво највећи број захтева), Војно – безбедносна агенција, Безбедносно – информативна агенција, царина, пореска управа, инспекцијски органи, Покрајински фонд за ПИО, предшколска установа, Градски штаб за ванредне ситуације, Детективска агенција из Црне Горе, судски веџтаци, адвокати, физичко лице и други;

- број поднетих захтева за достављање задржаних података. Сва четири оператора заједно примили су више од 4.000 захтева и позитивно су одговорили на око 90% ових захтева. Само код једног од четири оператора државни органи су остварили више од 270.000 самосталних приступа задржаним подацима. Остала три оператора не евидентирају овакве самосталне приступе, што и није њихова законска обавеза;

- врсту задржаних података који су предмет захтева. То су, нпр. подаци у погледу идентификација и уговорни подаци корисника; подаци о комуникацијама индивидуалних корисника; подаци о саобраћају базних станица; подаци о покривености сигналом и присутности мобилних апарата у сервисној области одређене базне станице; подаци о вези између коришћених SIM картица и мобилних уређаја; подаци о вези између

преtplатничког броја у мобилној мрежи и IP адресе у јавној интернет мрежи; листинг долазно-одлазног саобраћаја; идентификација корисника; достављање корисничких уговора; адресе базних станица; подаци о картици мобилне телефоније; подаци о власнику фиксног броја; листинг „Хало“ картице, итд.

На основу наведених и свих других чињеница које је утврдио током надзора, Повереник је констатовао да обрада ових података, сваког појединачно, а поготово свих заједно, и то у периоду од 12 месеци уназад, представља озбиљно задирање у приватност грађана. Полазећи од утврђеног чињеничног стања у овом надзору, од уставне гаранције да је тајност средстава комуницирања неповредива, а да су одступања од тога дозвољена само на основу одлуке суда ради вођења кривичног поступка или заштите државне безбедности, као и од општеприхваћених правила међународног права, Повереник и Заштитник грађана, су у 14 тачака припремили Предлог препорука за унапређење стања у овој области.

Више о овоме под [2.2.2. Заштита података о личности](#)

Пример: Повереник је извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране Метропаркинга југ Д.О.О. Лесковац, вршиоца комуналне делатности пружања паркинг услуга, поводом незаконите обраде података о радноправном статусу грађана. Наиме, Руковалац података, као вршилац комуналне делатности пружања паркинг услуга, обрађивао је податке о личности у судском поступку принудне наплате неплаћене накнаде за паркирање, на тај начин што је у предлозима за дозволу извршења на основу веродостојне исправе, обрађивао име послодавца као податак о запослењу извршног дужника, чиме је вршио недозвољену обраду из члана 8. тачка 2. ЗЗПЛ, обзиром да је ову обраду вршио у сврху различиту од оне за коју је одређена,.

У конкретном случају, сврха за коју су подаци о запослењу намењени је остваривање права из радног односа из прописа о раду, односно права која лицу припадају по основу пензијско-инвалидског осигурања. Међутим, Руковалац је овај податак обрађивао у другу сврху - у сврху наплате дуга, из чега произилази да је, на тај начин, вршио обраду у сврху различиту од оне за коју је одређена, без обзира на то да ли се иста врши на основу пристанка лица или законског овлашћења за обраду без пристанка, а што је недозвољена обрада према ЗЗПЛ.

Пример: Повереник је извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране Еуробанк ЕФГ банке, поводом обраде неистинитог податка о задужености грађанина у Кредитном бироу. Еуробанк ЕФГ банка, као руковалац података о личности је, одређеног дана, у свој део базе Кредитног бироа при Удружењу банака и других финансијских организација Србије, унела је и објавила, дакле, обрађивала, неистинит податак о задужености грађанина, иако исти никада није био њен клијент, нити је имао икакав дуг према њој, чиме је вршена недозвољена обрада из ЗЗПЛ.

У поступку надзора је утврђено чињенично стање према коме подносилац пријаве није клијент те банке и нема икакав дуг по било ком основу, али има идентичан јединствени матични број грађана (ЈМБГ) као један клијент те банке. Како систем, којим је руковалац повезан са Кредитним бироом, „повлачи“ податке о задужености на основу ЈМБГ, тако је и податак о задужености клијента банке по основу кредита у Кредитном бироу, приказан као дуг подносиоца пријаве.

Повереник констатује да унутар заштићеног меморијског простора, инфраструктура Кредитног бироа је подељена чланицама, па је тако и Руковалац, уговором обавезан да податке припрема, чува и ажурира у оквиру додељеног простора. Према овоме, Руковалац не шаље никакве податке Кредитном бироу, већ користи свој меморијски простор који је, под одређеним условима, доступан како осталим чланицама Кредитног бироа, тако и самом лицу на које се подаци односе. Самим тим, искључиво Руковалац има могућност и обавезу да уноси, али и исправља нетачне податке у бази Кредитног бироа, користећи посебан образац који је предвиђен у ту сврху.

Повереник је Руковаоцу наложио да ову неправилност исправи брисањем податка о задужености подносиоца пријаве.

Пример: Повереник је извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране руковаоца - Института за онкологију Војводине и одређеног лица из овог института као непосредног извршиоца, поводом незаконите обраде података о здравственом стању две пацијенткиње.

У поступку надзора је утврђено чињенично стање према коме је непосредни извршилац, коме је кроз систем овлашћења додељено право приступа Систему за планирање терапије и електронској документацији пацијената, лично сачинио документ под називом *Medicinska dokumentacija pacijenata.doc*, који садржи: име, презиме, годину рођења, адресу становања, PrintScreen CT пресека, као и дијагнозу, опис хируршке интервенције, опис РН налаза, опис примљене терапије, опис планиране терапије, извештај онколошке комисије о постоперативној зрачној терапији, и тако сачињен документ, заједно са још три документа (*Izveštaj kolegijuma klinike novembra 2011.doc*, *izveštaj stručne komisije.pdf*, *Imenovanje stručne Komisije.pdf*), послао удружењу грађана „Доктори против корупције“, електронском поштом, на адресу doctors.against.corruption@gmail.com.

На основу тако утврђеног чињеничног стања, Повереник је дао Упозорење Институту за онкологију Војводине, у коме је указао на то да је прослеђивање података о здравственом стању за две пацијенткиње извршено без постојања законског овлашћења, односно пристанка лица чији се подаци обрађују, а у сврху различиту од оне за коју је медицинска документација и формирана. Руковаоцу је такође указано на то да није предузео одговарајуће техничке и/или организационе мере заштите података, које су потребне да би се подаци заштитили од злоупотребе. Руковалац података је обавестио Повереника о предузетим мерама за отклањање неправилности, које су наведене у Упозорењу. Поред тога, Повереник је поднео захтев за покретање прекршајног поступка против Института за онкологију Војводине, као руковаоца података и окривљеног правног лица и непосредног извршиоца, као окривљеног физичког лица запосленог у правном лицу, због обраде нарочито осетљивих података о личности супротно ЗЗПЛ.

Пример: Повереник је извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране руковаоца - привредног друштва „Арех Solution Technology“, д.о.о. („Бус Плус“), које врши послове наплате јавног градског превоза у Београду, а због прекомерне обраде личних података. Руковалац података је доставио основним школама на територији града Београда формуларе, које су директори и друга лица у школама даље проследили ђацима, уз захтев да доставе личне податке ради издавања картице за превоз. Том приликом, руковалац података је вршио прекомерну обраду личних података ђака и

њихових родитеља. Поред тога, руковалац није обавестио школе, као обрађиваче података, о мерама за заштиту тих података.

У поступку надзора су утврђене следеће неправилности: руковалац врши недозвољену, несразмерну и прекомерну обраду података о личности ученика основних школа на територији града Београда, садржаних у прикупљеним попуњеним обрасцима под називом „Захтев за издавање персонализоване бесконтактне смарт картице“, и то: адресу становања, број мобилног телефона, број фиксног телефона и и-мејл адресу, а које податке је прикупио преко основних школа, које су од својих ученика прикупљале попуњене захтеве и исте достављале Руковаоцу података. Даље, Руковалац у обавештењу о обради, које се налази у оквиру обрасца „Захтев за приступање Бусплус бенефит програму“, није упознао лица на која се подаци односе на необавезност давања података тражених овим обрасцем, тј. није јасно назначио да ученици нису у обавези да попуне овај захтев (образац „Захтев за приступање Бусплус бенефит програму“). Такође, Руковалац није упознао основне школе са територије града Београда, које учествују у поступку прикупљања података ученика у својству обрађивача, са мерама за заштиту ових података.

На основу овако утврђеног чињеничног стања, Повереник је предузео следеће мере: донео је решење којим је привремено забранио Друштву за маркетинг и услуге „Арех Solution Technology“, д.о.о. Београд, као Руковаоцу података, даљу обраду напред наведених података о личности. Поред тога, Друштву за маркетинг и услуге „Арех Solution Technology“, д.о.о. Београд, као Руковаоцу података, је наложено да у свим достављеним попуњеним обрасцима у папирном облику под називом „Захтев за издавање персонализоване бесконтактне смарт картице“, изврши брисање података који су непотребни и прекомерни за остваривање сврхе обраде. Такође, Повереник је наложио да у Обавештењу о обради, које се налази у оквиру обрасца „Захтев за приступање Бусплус бенефит програму“, јасно назначе ученицима да нису у обавези да дају податке тражене тим обрасцем, односно да нису у обавези да попуне тај образац, као и да упозна основне школе са територије града Београда, које прикупљају податке ученика у својству обрађивача, са мерама за заштиту података.

Пример: Повереник је извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране руковаоца – Рајфајзен банке, због обраде података од стране банке у маркетиншке сврхе.

Поверенику се обратио грађанин питањем: да ли банка може да услови одобравање услуге клијенту, давањем његовог пристајка да се његови лични подаци користе у маркетиншке и сличне сврхе (уступање података друштвима за осигурање ради оглашавања својих услуга); даље, да ли банка има право да тако добијене податке користи у маркетиншке сврхе и ако је клијенту одбила пружање услуга, као и да ли је банка обавезна да јасно разграничи који појединачни податак ће се користити у коју сврху.

У поступку надзора Повереник је извршио увид у Опште услове пословања и након писаног изјашњења банке, нашао да постоје неправилности у обради података о личности. Због тога је Повереник банци наложио да раздвоји сагласности тако да у конкретном случају клијенти дају једну сагласност у сврху отварања текућег рачуна, а другу сагласност да се њихови лични подаци могу користити у маркетиншке и сличне сврхе (уступање података друштвима за осигурање ради оглашавања својих услуга). Банка је поступила по Упозорењу Повереника.

Пример: Повереник је извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране руковоца – Основног суда у Сремској Митровици, због незаконите обраде података о осуђиваности грађанина. Овај суд је незаконито обрађивао податке о осуђиваности грађанина јер му је суд, решење којим је осуђен због кривичног дела увреде - изречена му је судска опомена по приватној тужби, доставио на адресу установе у којој је запослен.

У поступку надзора на основу пријаве грађанина, Повереник је утврдио да се не ради о кривичном делу које се гони по службеној дужности, нити је везано за посао који подносилац пријаве обавља. На захтев Повереника овај суд се писмено изјаснио да је предметно решење о судској опомени достављено „ради знања“ установи у којој је подносилац пријаве запослен, а на основу члана 350. став 1. Судског пословника и да је пракса тог суда да се наведени пропис примењује у свим кривичним поступцима.

Након тога, Повереник је дао Упозорење Основном суду у Сремској Митровици да је као Руковалац података, са својством органа власти, супротно одредбама ЗЗПЛ, без законског овлашћења или писмене сагласности лица, односно супротно условима за обраду без пристанка, вршио недозвољену обраду нарочито осетљивог података о личности достављајући установи у којој је подносилац пријаве запослен писано обавештење о правноснажној пресуди, којом је подносилац пријаве осуђен по приватној тужби - изречена му је судска опомена. У образложењу тог Упозорења, између осталог наведено је да једини закон који садржи обавезу обавештавања и рок је Законик о кривичном поступку, који не предвиђа обавештавање када је у питању осуда за кривично дело које се гони по приватној тужби, нити је предвиђен аутоматизам у достављању обавештења о свакој правоснажној пресуди. Суд јесте дужан да примењује Пословник и да се председник суда стара о његовом спровођењу и правилној примени и дужан је да обезбеди законитост у раду суда, а законитост подразумева доследну примену закона, чије норме не могу бити дерогирани одредбама подзаконског акта, нити се подаци о личности, а поготово нарочито осетљиви подаци, не могу обрађивати на основу „праксе“, а супротно ЗЗПЛ.

4.1.3. Поступање Повереника по жалбама на рад руковалаца

Повереник има овлашћења да поступа по жалбама, као другостепени орган. На поступак одлучивања по жалби Повереник примењује одредбе Закона о општем управном поступку, осим ако ЗЗПЛ не уређује предметну материју на други начин.

Лице које се претходно обратило руковоцу захтевом за остваривање права у вези са обрадом података, може, у складу са ЗЗПЛ, да изјави жалбу Поверенику, који доноси одлуку по жалби најкасније у року од 30 дана од дана подношења жалбе. Претходно, Повереник доставља жалбу руковоцу података ради изјашњења. Решење Повереника по жалби је обавезујуће, коначно и извршно, а у случају потребе Влада обезбеђује извршење решења Повереника.

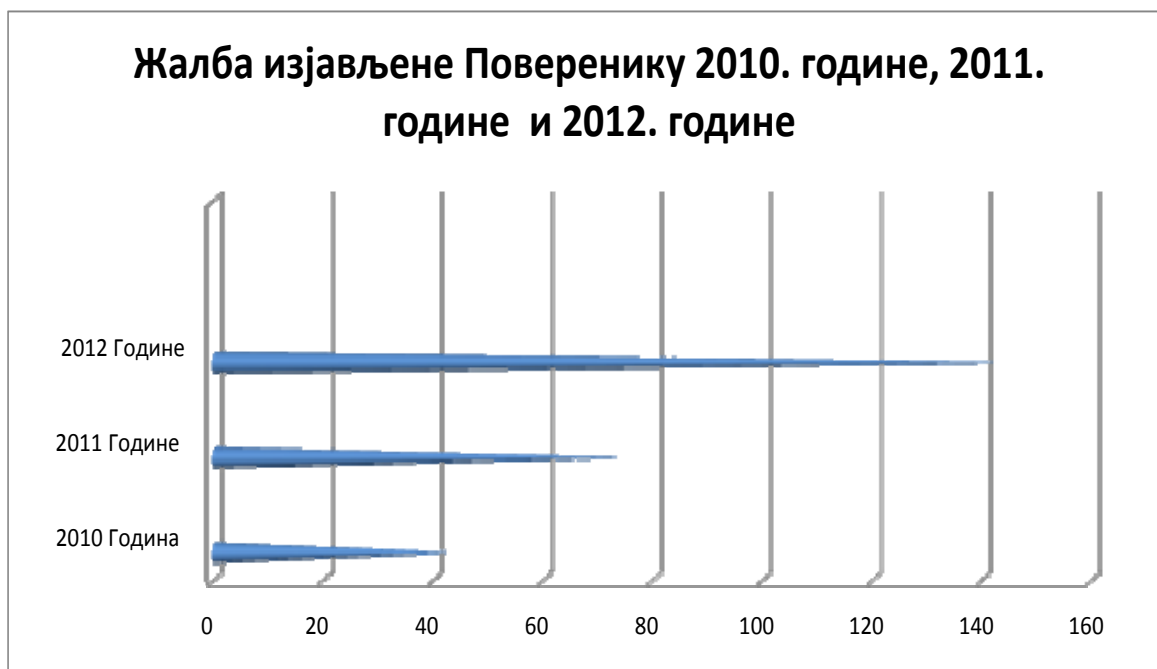
Лице може да изјави жалбу Поверенику против одлуке руковоца којом је одбијен или одбачен захтев; када руковалац не одлучи о захтеву у прописаном року; ако руковалац не стави на увид податак, односно не изда копију податка или то не учини у року и на

начин прописан ЗЗПЛ; ако руковалац услови издавање копије података уплатом накнаде која превазилази износ нужних трошкова израде копије; ако руковалац, супротно закону, отежава или онемогућава остваривање права.

Повереник може да одбаци неблаговремену и неуредну жалбу, као и жалбу изјављену од стране неовлашћеног лица. Повереник може да одбије неосновану жалбу, а када утврди да је жалба основана, Повереник може да поништи првостепено решење руковоаца и врати на поновни поступак, може да поништи првостепено решење руковоаца и наложи му да у одређеном року поступи по захтеву, као и што може својом одлуком да одлучи о основаности захтева.

Поверенику су током 2012. изјављене 154 жалбе (2011. године је изјављено 78, а 2010. године 45 жалби). Током 2012. године Повереник је поступао по 174 жалбе (154 примљене 2012. године и 20 жалби пренетих из 2011. године). У односу на 45 жалби примљених 2010. године, 78 жалби које су примљене у 2011. години представља увећање за 73%. У односу на 78 жалби примљених током 2011. године, 154 жалбе које су примљене 2012. године представљају увећање од 97%.

Графикон 10. Жалбе изјављене Поверенику 2010, 2011 и 2012. године

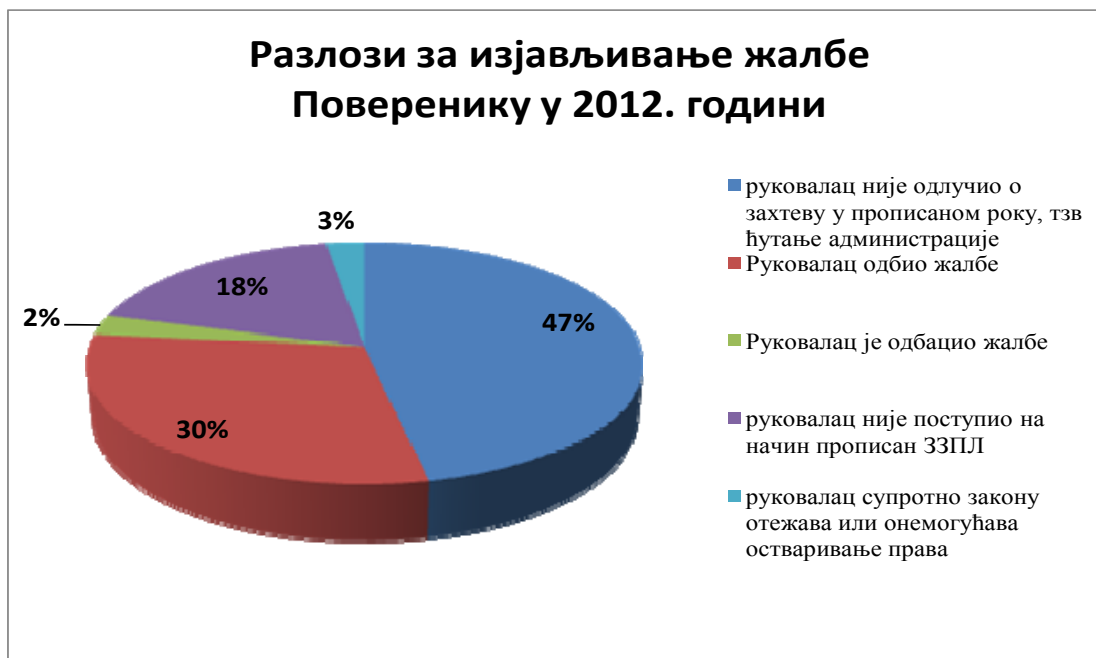


У жалбама (154) које су подносиоци изјавили Поверенику током 2012. године, као разлог је наведено:

- руковалац није одлучио о захтеву лица у прописаном року, тзв. ћутање администрације – 72,

- руковалац је одбио – 46,
- руковалац није поступио на начин прописан ЗЗПЛ – 28,
- руковалац је одбацио – 4, и
- руковалац супротно закону отежава или онемогућава остваривање права - 4.

Графикон 11. Разлози за изјављивање жалбе Поверенику у 2012. години



Традиционално најчешћи разлог за изјављивање жалбе Поверенику је да руковоаоци нису одлучили о захтеву лица у прописаном року, тзв. ћутање администрације. У поређењу са 2011. годином, када је из овог разлога изјављено 36% од укупног броја изјављених жалби Поверенику, овакво (не)поступање руковалаца је 2012. године увећано и износи 47%, што представља негативан тренд раста. Разлика постоји и по питању одбијања захтева лица, којих је 2011. године било у 23% случајева, док су 2012. године руковоаоци у укупно 30% случајева одбили захтев подносиоца као неоснован, што такође представља негативан тренд раста.

Међутим, у односу на 2011. годину када руковоаоци у 29% случајева нису поступили на начин прописан ЗЗПЛ (на неки начин онемогућавали или отежавали примену закона), овај разлог за изјављивање жалбе у 2012. години је смањен на 18%. Такође, током 2012. године је у поређењу са 2011. годином, за 9% смањен број оних жалби које су изјављене у случајевима када је руковалац супротно закону отежавао или онемогућавао остваривање права.

Жалбе изјављене Поверенику односе се на податке из: полицијских евиденција – 46, медицинску документацију – 18, списка предмета центара за социјални рад – 8, евиденција које Министарство одбране води у оквиру своје надлежности – 9, евиденција које Безбедносно-информативна агенција води у својим документационим фондовима и регистрима – 8, кадровске евиденције – 7, списка судова и Високог савета судства – 3, области пензијског и инвалидског осигурања, као и здравственог осигурања – 7, листинг телефонских позива – 5, видео запис – 2, области банкарског система 4, психолошке тестове приликом тестирања за пријем у радни однос – 3, пописни лист из Пописа становништва, домаћинства и станова за 2011. годину – 2 и остало - 32.

Жалбе изјављене Поверенику током 2012. године (154) односе се на поступање следећих руковалаца: Министарство унутрашњих послова 46, центри за социјални рад 8, Безбедносно-информативна агенција (БИА) 8, Казнено- поправни заводи 7, правосудни органи Републике Србије 2, Високи савет судства 1, здравствене установе Републике Србије 18, Министарство одбране 9, Министарство правде и државне управе 3, Министарство здравља 1, Министарство спољних послова 2, Национална служба за запошљавање 3, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање 6, Републички фонд за здравствено осигурање 1, банке 4, школе 7, Телеком Србија а.д. Београд 4, Теленор 1, Републички завод за статистику 2, Uniqa osiguranje a.d.o. Београд 1, Архив центар Београд 1, Дом ученика средњих школа 1, Епархија пожаревачко- браничевска 1 Пожаревац, Јавна комунална предузећа (ЈКП) 2, ЈП Железница Србије 2, Железара Смедерево 2, Предузеће Ni-Ba –Woods 2, НИС Газпром Нефт 1, Пиратска партија Србије 1, Републички завод за заштиту споменика 1, Туристичка инспекција јужнобачки управни округ 1, Окружни затвор Београд 1, Факултет за стране језике Алфа Београд -1, Централни регистар, депо и клиринг хартија од вредности 1, АД БАГ 1, ИП Просвета у реструктурирању 1.

Графикон 12. Руковаоци на чије поступање су најчешће изјављене жалбе Поверенику у 2012. години



Уочљиво је да се највећи број жалби (30%) односи на податке из полицијских евиденција, односно да су изјављене на (не)поступање МУП по захтеву. Ових жалби је више него троструко само у односу на сва друга министарства заједно (10%). Жалбе на (не)поступање МУП се најчешће односе на податке из бројних евиденција које МУП води. Чињенице говоре да је МУП, до сада, у одређеној мери унапредио рад у смислу што је основао посебну јединицу за заштиту података о личности при Кабинету министра - Биро за информације од јавног значаја, да је један од два руковођа који је Поверенику доставио највећи број евиденција о збиркама података о личности ради уписа у Централни регистар, као и да је позитивно одговорио на велики број захтева грађана, мада са закашњењем, због чега су ова лица и изјавила жалбу Поверенику. И поред тога, наведени подаци јасно указују на потребу да би МУП, по предметном питању, додатно требало да унапреди свој рад.

Пример: *Подносилац захтева је руковођу података – Министарству унутрашњих послова Републике Србије поднео захтев за остваривање права у вези са обрадом података о личности, којим је тражио увид и копију извештаја у коме су садржани разлози због којих не задовољава безбедносне услове за упис студија на Криминалистичко-полицијску академију.*

Руководилац података је решењем одбио поднети захтев, наводећи у образложењу ожалбеног решења да је надлежна Полицијска управа извршила оперативну проверу, након које је утврђено: да жалилац не испуњава услове из Закона о полицији; да су сви подаци прикупљени у складу са ЗЗПЛ; да је жалилац дао сагласност за прикупљање и обраду личних података и да је пристао да се изврше одговарајуће безбедносне провере у циљу утврђивања евентуалног постојања безбедносних сметњи за пријем кандидата на студије на Криминалистичко-полицијску академију. У решењу се такође наводи да би давањем тражених података МУП био онемогућен у вршењу послова из свог делокруга, као и да би се обавештавањем учинио доступним податак за који је законом, другим прописима или актима заснованим на закону, одређено да се чува као тајна, а због чијег би одавања могле наступити тешке последице по интерес заштићен законом.

Подносилац жалбе је изјавио жалбу Поверенику, који је својим решењем поништио решење Руководилаца података и предмет вратио на поновни поступак.

Повереник је у образложењу свог решења навео да решење не садржи јасне разлоге о томе како и на који начин би Министарство било онемогућено у вршењу послова из свог делокруга уколико би се тражени подаци дали жалиоцу, због чега се не може утврдити да ли постоје услови за ограничење права на увид и копију тражених података у смислу ЗЗПЛ. Поред тога, изостало је и образложење какве би штетне последице наступиле када би се тражени подаци доставили жалиоцу, па се са сигурношћу не може утврдити да ли постоје услови за ограничење права на увид и копију података у складу са ЗЗПЛ, јер поред једног од услова да се ради о заштити података о личности за који је прописом или службеним актом заснованим на закону, одређено да се чува као тајна, неопходно је испуњење и другог услова - да се ради о податку о личности због чијег би одавања могле наступити тешке последице по интересе заштићене законом.

Из наведених разлога, Повереник је поништио ожалбено решење и предмет вратио на поновни поступак, с налогом да Руководилац података поступи по примедбама Повереника наведеним у образложењу решења и на основу правилно утврђеног чињеничног стања донесе нову одлуку у овој управној ствари, односно поново одлучи о

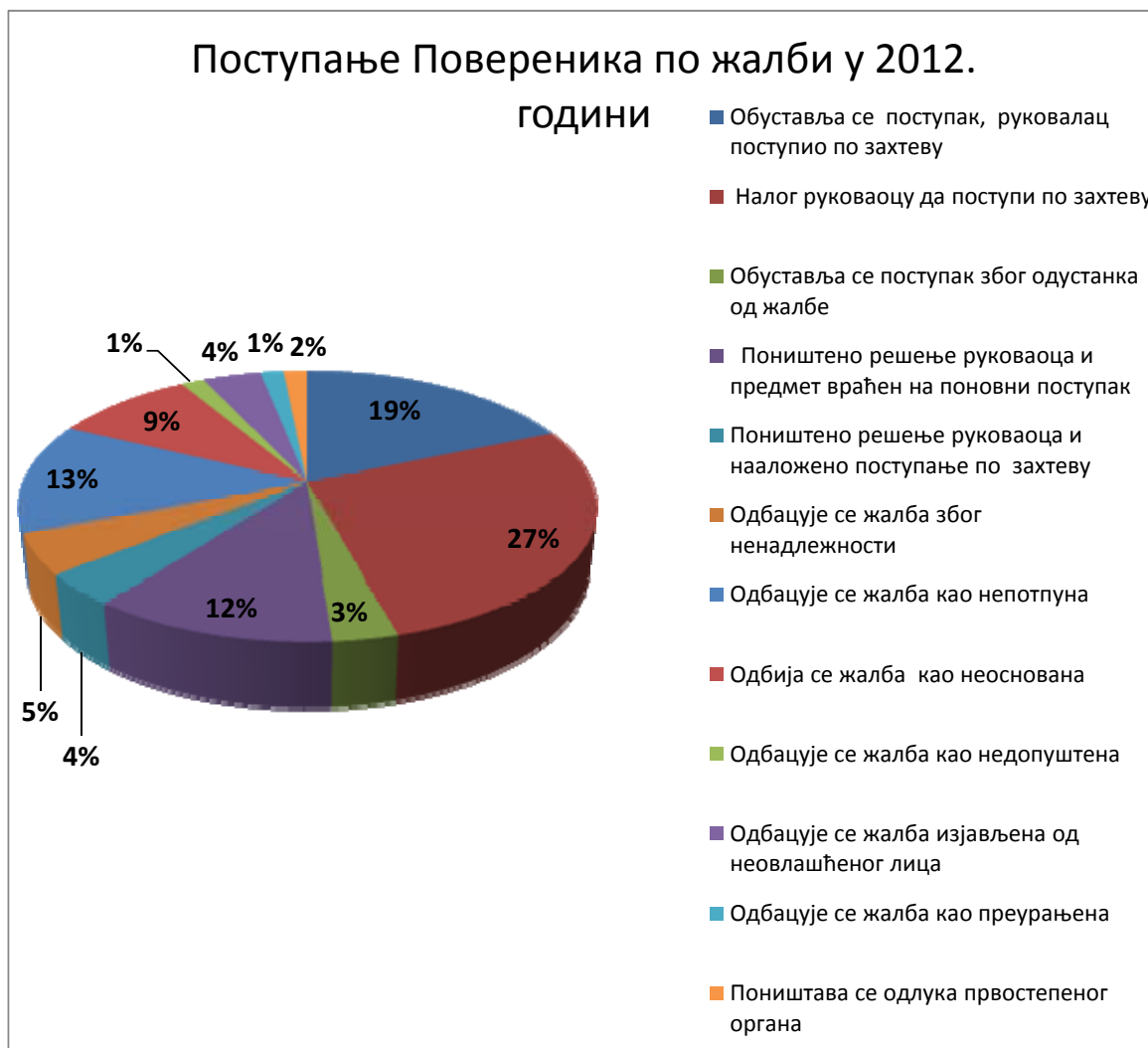
захтеву жалиоца, у складу са одредбама ЗЗПЛ, Закона о полицији и другим важећим прописима.

Од 174 жалбе по којима је Повереник поступао 2012. године, до 31. децембра 2012. године окончао је поступак по 129 жалби (109 из 2012. године и свих 20 из 2011. године), а 45 је пренето у 2013. годину.

Повереник је током 2012. године окончао поступак по 129 жалби на следећи начин:

- 1) Налог руковоацу да поступи по захтеву - 35,
- 2) Обустава поступка јер је руковалац поступио по захтеву - 24 ,
- 3) Обустава поступка због одустанка од жалбе - 4
- 4) Поништено решење руковаоца и предмет враћен на поновни поступак - 15,
- 5) Жалба одбијена као неоснована - 12
- 6) Поништено решење руковаоца и наложено поступање по захтеву - 5,
- 7) Одбачена жалба због ненадлежности - 6
- 8) Одбачена жалба као непотпуна - 17
- 9) Одбачена жалба као недопуштена - 2
- 10) Одбачена жалба јер је изјављена од неовлашћеног лица - 5
- 11) Одбачена жалба као преурањена - 2
- 12) Поништено решење првостепеног органа - 2.

Графикон 13. Поступање Повереника по жалби у 2012.



Пример: Подносилац захтева је руковаоцу података-Општој болници „МЦ“ у Новом Саду поднео захтев за остваривање права у вези са обрадом података о личности, којим је тражио копију медицинске документације, односно историју болести. Руковалац података је одговорио на захтев жалиоца и обавестио га да не може да удовољи његовом захтеву, јер је одредбом члана 36. Закона о здравственој заштити прописано да пацијент има право на увид у своју медицинску документацију, док је одредбом члана 37. став 1. истог закона прописано да подаци о здравственом стању, односно подаци из медицинске документације спадају у податке о личности пацијента и представљају тајне податке.

Подносилац захтева је изјавио жалбу Поверенику, који је својим решењем наложио Руковаоцу да у року од пет дана од дана пријема решења, подносиоцу захтева изда копију тражене медицинске документације.

Повереник је у образложењу решења навео да је неспорно право жалиоца на добијање копије података који се односе на њега, у смислу ЗЗПЛ, те да се не може уважити навод Руковаоца података да се у конкретном случају примењује Закон о здравственој заштити, а не ЗЗПЛ.

Пример: Подносилац захтева поднео је Факултету за стране језике ALFA Универзитет у Београду захтев за остваривање права у вези са обрадом података о личности, којим је тражио да му се омогући увид у досије и изда копија података који се односе на њега и налазе у досијеу.

Како Руковалац података није поступио по захтеву у законском року, подносилац захтева је изјавио жалбу Поверенику, који је својим решењем наложио Руковаоцу података, да без одлагања, а најкасније у року од 5 дана од дана пријема решења, поступи по захтеву подносиоца.

Пример: Подносилац захтева је руковаоцу података – Министарству унутрашњих послова Републике Србије поднео захтев, којим је тражио да му се достави јединствени матични број грађана за друго лице, а који му је, као тужиоцу потребан у судском поступку који води против њега пред Вишим судом у Београду.

МУП је, поступајући по захтеву, дописом обавестио подносиоца да је потребно да докаже правни интерес за добијање тражених података за друго лице, а на основу кога ће то министарство тражене податке доставити суду.

Незадовољан одговором руковаоца, подносилац захтева је изјавио жалбу Поверенику, који је утврдио да се у конкретном случају не ради о поступку за остваривање права у вези са обрадом података о личности, у смислу ЗЗПЛ. Како жалилац захтевом није тражио податке о себи, него о другом лицу, доказујући МУП правни интерес за добијање потребних података, то се у овом случају ради о поступку издавања исправе о јединственом матичном броју грађана, о којим подацима МУП води евиденцију и о истом доноси одлуку на основу Закона о општем управном поступку и Закона о јединственом матичном броју грађана.

Имајући у виду да поступање по овој жалби, није у надлежности Повереника, већ МУП, то је Повереник донео закључак и одбацио жалбу, због ненадлежности.

Пример: Подносилац захтева је руковаоцу података – Окружном затвору у Београду, поднео захтев за остваривање права у вези са обрадом података о личности, којим је тражио копију података који су прикупљени о њему за време док је био у притвору. Како Руковалац података није поступио по захтеву у законском року, подносилац захтева је изјавио жалбу Поверенику.

Изаишњавајући се на наводе из жалбе, Руковалац података је обавестио Повереника да је након изјављивања жалбе Поверенику, поступио по захтеву и доставио подносиоцу захтева тражене податке, те доставио доказ о уручењу података.

С обзиром да је Руковалац података након изјављене жалбе због непоступања по захтеву, а пре доношења одлуке по жалби, омогућио подносиоцу захтева остваривање права на копију, Повереник је донео закључак и обуставио поступак по жалби.

Када се саберу следећи начини поступања Повереника по изјављеним жалбама (налог руковоаоцу да поступи по захтеву – 27%, обустава поступка због накнадног поступања руковоаца по захтеву – 19%, поништено решење руковоаца и предмет враћен на поновни поступак – 12%, поништено решење руковоаца и наложено поступање по захтеву – 3% и одустанак странке од жалбе, који се по правилу дешава када руковалац поступи по захтеву пре него што Повереник одлучи по жалби – 3%), очигледно је да је изјављивање жалбе Поверенику било оправдано у укупно 64% случаја.

С друге стране, Повереник је у 9% случајева одбио жалбу као неосновану, у 17% случајева је одбацио жалбу јер је била непотпуна или изјављена од неовлашћеног лица, а у 5% случајева због ненадлежности. Најзад, у 5% случајева жалбе су решене на други начин (поништава се одлука првостепеног органа, одбацује се жалба као преурањена или недопуштена).

Имајући у виду да је решење Повереника по жалби обавезујуће, коначно и извршно, руковоаоци су током 2012. године у 39 случајева обавестили Повереника да су поступили по његовом решењу. Поверенику је познато да само у једном случају руковалац није поступио по решењу Повереника, због чега је Повереник извршио инспекцијски надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране тог руковоаца, а након чега је покренуо прекршајни поступак пред надлежним судом против руковоаца и директора, као одговорног лица у правном лицу.

Управном суду су поднете четири тужбе против одлука Повереника којима су одбијене жалбе подносилаца изјављене против одлука руковалаца (више о овом под [4.2. Поступање правосудних органа и Уставног суда, у области заштите података о личности](#)).

4.1.4. Вођење Централног регистра

Сви руковоаоци збиркама података о личности имају законску обавезу да Поверенику, ради уписа у Централни регистар, доставе евиденције о збиркама података које воде, односно промене ових евиденција, у року од 15 дана од дана успостављања, односно промене.

Централни регистар је јаван, води се електронским путем и објављује се путем интернета. Упис збирки података од стране руковалаца врши се електронски, а потом и достављањем пријаве збирке података на прописаном обрасцу.

Према слободној процени Повереника у Србији постоји око 350.000 руковалаца података о личности, а то су државни орган, органи територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе, односно други органи или организације којима је поверено вршење јавних овлашћења, правна лица, као и физичка лица, који предузимају радње обраде података о личности.

Стање уписа у Централни регистар на дан 31. децембра 2012. године показује да је од укупног броја који се процењује на око 350.000 руковалаца података о личности, свега њих 849 доставило Поверенику евиденције о укупно 4.637 збирке података о личности које воде. То практично значи да је на дан 31. децембра 2012. године мање од 0,3% руковалаца података о личности доставило Поверенику евиденције о збиркама података о личности које воде.

Непознавање законске обавезе из ЗЗПЛ да Поверенику доставе евиденције о збиркама података које воде, а овај закон се примењује дуже од четири године, никако не може да представља оправдање ни за једног руковоаца, поготово не за државне органе, органе територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе, односно друге органе или организације којима је поверено вршење јавних овлашћења, као и бројна правна лица, да не поштују ову законом уређену обавезу.

Графикон 14. Упоредни приказ уписаних руковалаца у 2010, 2011. и 2012. години



Значи, током 2012. године дошло је до смањења уписа од стране руковалаца, јер је 303 руковоаца доставило Поверенику 1.575 евиденција о збиркама података које воде, док је током 2011. године 394 руковоаца доставило 2.083 евиденције.

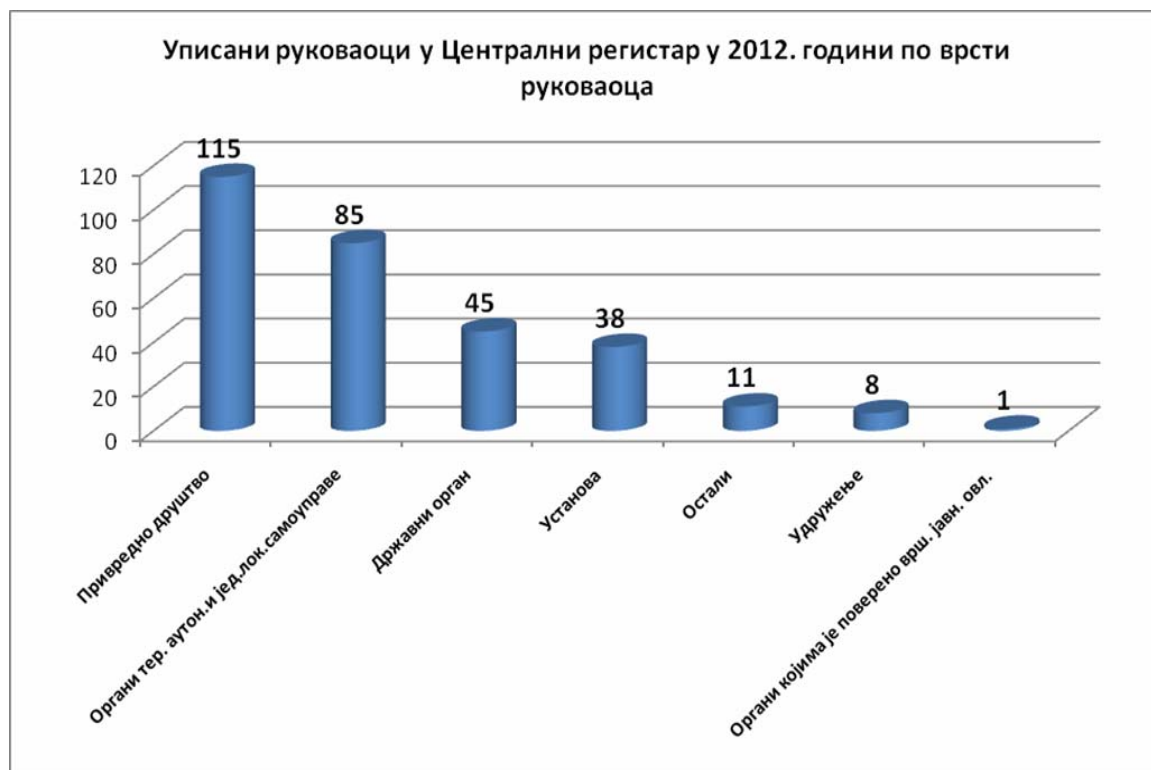
Графикон 15. Упоредни приказ уписаних збирки података о личности у 2010., 2011. и 2012. години



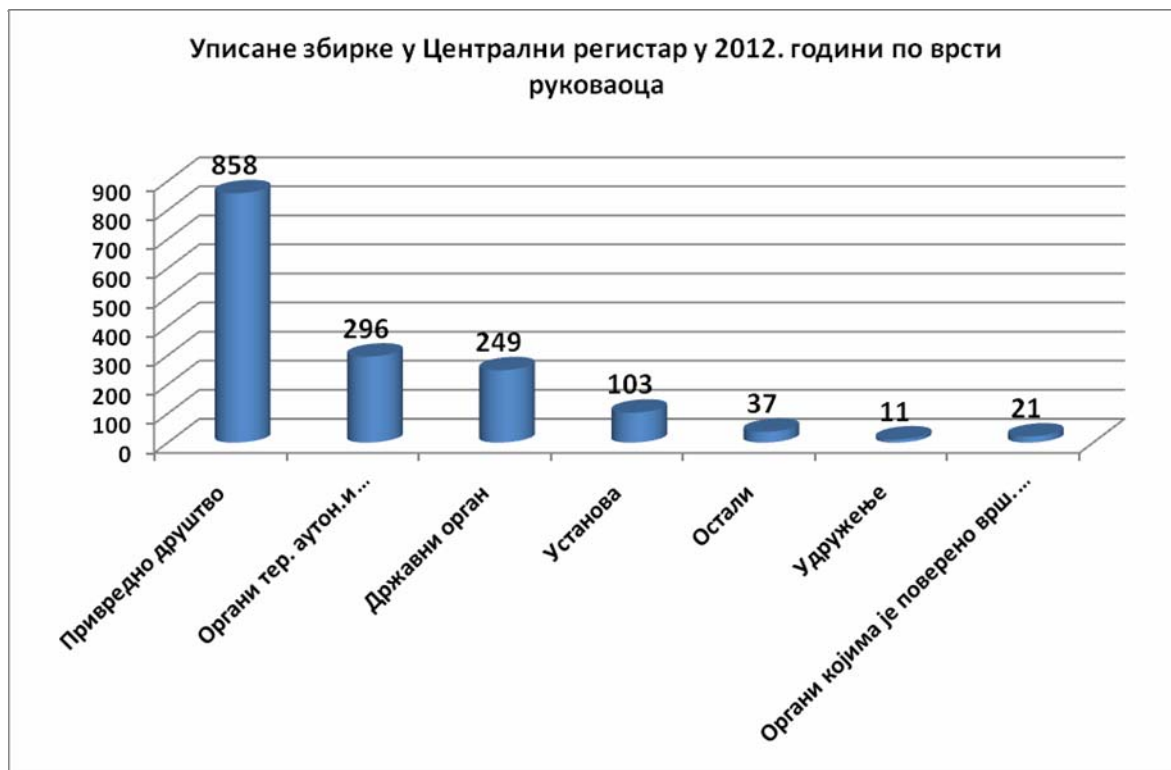
У погледу достављања евиденција о збиркама података Поверенику ради уписа у Централни регистар током 2012. године, највећи одзив, иако слабији него 2011. године, забележен је код ограна власти – 131 (од којих државни органи – 45, органи територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе – 85 и органи којима је поверено вршење јавних овлашћења – 1) који су доставили укупно 566 евиденција о збиркама података (од чега државни органи – 249, органи територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе – 296 и органи којима је поверено вршење јавних овлашћења – 21). Такође слаб одзив је забележен и код привредних друштава – 115 који су доставили 858 евиденције о збиркама података. Све остале категорије руковалаца су се још више оглушиле о ову законску обавезу. Наведени руковаоци су истовремено доставили Поверенику и највећи број евиденција о збиркама података (привредна друштва – 858, што је у просеку 7,46 евиденција о збиркама података по једном привредном друштву и органи власти – 566, што је у просеку 4,32 евиденције по једном органу власти).

Током 2012. године, као и у 2011, највећи одзив руковалаца за достављање евиденција о збиркама података догодио тек након што је Повереник реаговао на одговарајући начин. Тако се нпр. највећи број руковалаца уписао у Централни регистар тек након што је Повереник поднео више захтева за покретања прекршајног поступка, што је било и медијски пропраћено. Слично се десило и кад је Повереник својим дописом позвао државне органе и организације са повереним јавним овлашћењима који нису извршили обавезу достављања евиденција збирки података о личности, да то учине.

Графикон 16. Уписани руковоаоци у Централни регистар у 2012. години по врсти руковалаца



Графикон 17. Уписане збирке података у Централни регистар у 2012. години по врсти руковаоца



Повереник и даље чини континуиране напоре да се ова законска обавеза поштује. Повереник често позива на поштовање ове обавезе из ЗЗПЛ путем медија, преко своје интернет странице, упозорењима која шаље већим руковаоцима, презентацијом законских одредби, едукацијом запослених код већих руковалаца, као и подношењем захтева за покретање прекршајног поступка. Међутим, истовремено став Повереника је и да су веома тешко применљиве одредбе ЗЗПЛ које садрже обавезу за све (око 350.000) руковаоце података о личности, да доставе Поверенику евиденције о збиркама података о личности које воде, као и да је Повереник дужан да поднесе захтев за покретање прекршајног поступка због повреда ових (али и других) одредаба ЗЗПЛ. Имајући то у виду, као и искуства великог броја европских држава, Повереник сматра да би и ове одредбе ЗЗПЛ требало да буду измењене и дефинисане тако да буду реалне и применљиве.

4.1.5. Давање мишљења

Повереник је током 2012. године дао укупно 569 образложених мишљења и одговора, од чега 432 грађанима, 65 правним лицима и 72 државним органима и органима локалне самоуправе.

Од 72 мишљења датих државним органима и органима локалне самоуправе, 18 је дато на нацрт, односно радни текст закона, и то: Нацрт Закона о средњем образовању и васпитању (Министарство просвете и науке), Нацрт Закона о образовању одраслих (Министарство просвете и науке), Нацрт Закона о приватном обезбеђењу (МУП), Нацрт Закона о изменама и допунама Закона о уџбеницима и другим наставним средствима (Министарство просвете и науке), Нацрт Закона о основном образовању и васпитању (Министарство просвете и науке), Нацрт Закона о информациој безбедности (Министарство културе, информисања и информационог друштва), Нацрт Закона о детективским пословима (МУП), Нацрт Закона о допунама Закона о заштити података о личности (Министарство правде и државне управе), Радни текст Закона о прекршајима (Министарство правде и државне управе), Нацрт Закона о основном образовању и васпитању (Министарство просвете, науке и технолошког развоја) – поновљен захтев за мишљењем, Радни текст Закона о извршењу и обезбеђењу (Министарство правде и државне управе), Радни текст Закона о парничном поступку (Министарство правде и државне управе), Радни текст Закона о медијацији (Министарство правде и државне управе), Радни текст Закона о изменама и допунама закона о ванпарничном поступку (Министарство правде и државне управе), Нацрт Закона о изменама и допунама закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела (Министарство правде и државне управе), Нацрт Закона о посебним мерама за спречавање кривичних дела против полне слободе према малолетним лицима (Министарство правде и државне управе), Нацрт Закона о заштити особа са менталним сметњама (Министарство здравља) и Нацрт Закона о заштити права пацијената (Министарство здравља).

Повереник сматра да би давањем мишљења из свог делокруга рада на нацрте закона и на нацрте прописа које усваја Влада, допринео побољшању квалитета тих прописа. Повереник сматра да давање мишљења на прописе које предлажу органи управе, али и други субјекти, а који се тичу права које Повереник штити, представља примерен облик сарадње Повереника као самосталног и независног државног органа и органи управе. Такође, сама позиција Повереника по правилу га доводи у позицију да му се грађани обраћају ради заштите права која сматрају повређеним или угроженим мерама, актима или прописима органа власти, па таквој позицији Повереника није примерено да активно учествује и у креирању тих мера, односно прописа.

4.1.6. Активности Повереника у вези са изношењем података из Републике Србије

Изношење података о личности из Републике Србије уређено је само једном одредбом ЗЗПЈ, и то чланом 53. Ова одредба предвиђа да се подаци могу износити из Србије у државу чланицу Конвенције о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података СЕ, као и у државу која није чланица ове конвенције, односно међународну организацију, ако је у тој држави, односно међународној организацији, прописом, односно уговором о преносу података, обезбеђен степен заштите података у складу са Конвенцијом. Повереник утврђује да ли су испуњени услови и спроведене мере заштите података приликом њиховог изношења из Србије и даје дозволу за изношење.

У току 2012. године Повереник је поступао по дванаест захтева за изношење података о личности из Србије, од који је седам поднето у 2012. години, а пет је пренето из 2011. године. Донете су две одлуке по поднетим захтевима, за два захтева израђени су нацрти одлуке, по четири захтева биће одлучено по окончању поступка надзора од стране Повереника, а поступци решавања по преостала четири захтева су у току.

Предмет захтева за изношење података о личности који су поднети у 2012. години су подаци који се односе на следеће категорије лица: запослени, здравствени радници и истраживачи у клиничким испитивањима, пословни сарадници - купци и добављачи. Државе у које је тражено изношење података су: САД, Индија, Малезија, Филипини и Аустралија. Подносиоци захтева су углавном велике пословне корпорације које траже изношење података о личности из Србије и достављање тих података уговорним обрађивачима, односно корисницима у тим државама, у сврху успостављања централизоване базе података (нпр. о запосленима) и корпоративног управљања тим подацима на нивоу међународне групације, а за поједине категорије лица (нпр. купци, добављачи, здравствени радници, кандидати за полагање тестова и др) ради даље обраде, коришћења и чувања података.

Поступање у овим предметима захтева да се, пре давања дозволе за изношење података о личности из Републике Србије, утврде све релевантне чињенице које су од значаја за доношење одлуке. При одлучивању, Повереник узима у обзир све околности обраде података коју врши руковалац који намерава да изврши пренос тих података из Србије, а посебно се води рачуна о врсти података о личности, сврси за коју се подаци обрађују и преносе, начину обавештавања лица о обради података, трајању обраде, спровођењу мера заштите података пре, током и након евентуалног изношења података, чувању података, начину остваривања права лица чији се подаци износе и другим чињеницама које су од значаја за доношење одлуке у овим предметима.

У досадашњој пракси, а на основу до сада приспелих захтева, уочено је да су исти непотпуни, односно да нису у довољној мери образложени, као и да пратећа документација често не садржи довољно доказа из којих се могу утврдити чињенице неопходне за доношење одлуке о дозвољености изношења података о личности из Србије. То, с једне стране, додатно отежава решавање у овим предметима, док с друге стране, указује на то да је због недовољне уређености поступка и руковаоцима података тешко да разумеју обавезе које имају везано за изношење података. Ради се, пре свега о чињеницама које се односе на постојање правног основа за обраду и пренос података, идентификовање руковаоца који је одговоран за обраду и пренос тих података, обрађивача, корисника и других лица којима руковалац намерава да омогући приступ тим

подацима, начин на који су уређена права, обавезе и одговорности између руковођаца и обрађивача у погледу даље обраде података и спровођења мера за њихову заштиту (у уговорима које подносиоци захтева достављају), начин на који је обезбеђена заштита права лица поводом обраде и сл. Због таквих и сличних недостатака у захтевима подносилаца, у току поступка се налаже странкама (у појединим случајевима и по неколико пута) да уреде захтев и доставе комплетну и уредну документацију. У одређеном броју случајева било је неопходно спровођење надзора ради утврђивања законитости обраде података о личности чије се изношење тражи, што све утиче на пролонгирање тока поступка и одлучивање по поднетим захтевима.

Поводом подношења захтева за изношење података из Републике Србије, ради разјашњења поступка и превазилажења недостатака ЗЗПЛ по овом питању, Служба Повереника стоји на располагању странкама за сва појашњења претходних питања. У том смислу, на захтев странака донето је и девет мишљења у циљу припреме уредних и ваљано образложених захтева и пратеће документације, ради изношења података о личности из Србије.

Досадашња пракса показала је недовољну уређеност поступка одлучивања о дозвољености изношења података о личности из Републике Србије, као и начина утврђивања „одговарајућег степена заштите података о личности“ у складу са Конвенцијом. У циљу ефикасније примене ЗЗПЛ, потребно је да се питање изношења података из Републике Србије потпуније уреди, као и да се изврше одговарајућа усклађивања са решењима садржаним у релевантним међународним документима у овој области. То се, пре свега, односи на вршење процене адекватности степена заштите података о личности и случајеве у којима би изношење података о личности у држави у којима није обезбеђен такав степен заштите података било могуће без претходне сагласности Повереника, али и на целокупан поступак изношења података о личности из Републике Србије.

4.1.7. Активности Повереника на унапређивању законских решења

Повереник је више пута апеловао да се без одлагања приступи раду на темељним изменама и допунама ЗЗПЛ, као и доношењу подзаконских аката из надлежности Владе с којима се несхватљиво дуго касни. Повереник сматра да досадашњи игнорантски однос према проблемима у овој области мора одмах да се промени.

Закон о заштити података о личности

Повереник је више пута указивао на неопходност пуног усаглашавања ЗЗПЛ са релевантним прописима и стандардима ЕУ. Потврду оваквог поступања Повереник је добио и након реализације пројекта „Унапређење заштите података о личности у Србији“ тзв. Лаки Твининг, јер анализа међународних експерата који су учествовали у реализацији овог пројекта указује да ЗЗПЛ садржи велики број одредби које је потребно изменити у циљу усклађивања са стандардима из Конвенције 108 СЕ и Директиве 95/46 ЕЗ, као и да је потребно ЗЗПЛ допунити одредбама о видео надзору, биометријским мерама, директном маркетингу, јер ове деликатне области уопште нису уређене у ЗЗПЛ.

У том циљу, Повереник је Влади Србије и Министарству правде и државне управе доставио Информацију која садржи сугестије за измене и допуне великог броја таксативно наведених одредби ЗЗПЛ, уз став да значај, а посебно обим предложених измена и допуна ЗЗПЛ, упућују на закључак да је највероватније потребно приступити изради потпуно новог текста овог закона.

Повереник по овој иницијативи није добио никакав одговор Владе Србије и Министарства правде и државне управе, као што није добио одговор ни на раније поднету иницијативу претходном Министарству правде за допуну ЗЗПЛ одредбама о видео надзору. Ова иницијатива је поднета у виду конкретних одредби десетак чланова којима би требало допунити ЗЗПЛ у циљу уређивања питања видео надзора.

Повереник је такође више пута указивао и на неопходност доношења пратећих подзаконских аката уз ЗЗПЛ, јер је несхватљиво да Влада већ неколико година касни са доношењем ових аката. Неспорно је да је за највећи део те доцње одговорна претходна Влада, али то за актуелну Владу не би смело да буде никакво оправдање, већ напротив, стимуланс да доцњу отклони, а њене, извесно штетне последице, што је могуће више умањи.

Нпр. акт о начину архивирања и мерама заштите нарочито осетљивих података, на основу члана 16. став 5. ЗЗПЛ, требало је да донесе Влада у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона, значи до 4. маја 2009. године. Влада то није учинила ни до подношења овог Извештаја Народној скупштини, значи ни у року од скоро четири године након усвајања ЗЗПЛ, чиме је законом прокламована заштита тих података остала само празна прокламација.

Такође, нпр. Акциони план за спровођење Стратегије заштите података о личности, са дефинисаним активностима, очекиваним ефектима, носиоцима конкретних задатака и роковима за извршење задатака, Влада је требало да донесе у року од 90 дана од дана објављивања ове стратегије у „Службеном гласнику РС“. С обзиром да је Стратегија објављена у „Службеном гласнику РС“ бр. 58/2010, дана 20. августа 2010. године, то значи да је рок од 90 дана од дана објављивања Стратегије истекао 20. новембра 2010. Влада ни до краја 2012. године није донела Акциони план.

Посебно је забрињавајуће то да по недавно усвојеном Акционом плану за испуњавање препорука Европске комисије у процесу европских интеграција, Влада не планира никакве озбиљније активности у вези са заштитом података о личности „пре трећег квартала следеће (2013) године.“

До сада су у року донети само они прописи за чије доношење је био надлежан Повереник.

Други закони

Повереник сматра да је потребно хитно изменити Закон о електронским комуникацијама, Закон о Безбедносно-информативној агенцији и Законик о кривичном поступку, уместо што се чека да одлука Уставног суда о њиховој (не)усаглашености са Уставом.

Да би се обезбедило и ефикасно функционисање надлежних служби, нова законска решења морају бити пропраћена одговарајућим организационим мерама као

што су 24-часовно дежурство судија и информатичким решењима која убрзавају претходну судску контролу и одлучивање о захтевима за приступ комуникацијама и подацима о комуникацијама.

У циљу ефикаснијег спровођења и боље контроле законитости мера надзора потребно је, прво на нормативном, а потом и на фактичком плану, створити услове за уједињење постојећих паралелних и мултипликованих техничких могућности различитих агенција и полиције у једну, националну агенцију, која, као провајдер, пружа техничке услуге неопходне за пресретање комуникација и других сигнала свим ауторизованим корисницима. Тиме би се уједначиле процедуре према пружаоцима електронских комуникација и обезбедило неизбрисиво бележење приступа телекомуникацијама, уз све податке који су потребни да би се озбиљно могла вршити накнадна контрола законитости и правилности приступа. Такође, потребно је јачати унутрашње надзорне механизме, али и обавезати их да о својим налазима од значаја за поштовање људских права обавештавају надлежне скупштинске одборе и Заштитника грађана, поготово у случајевима када се о те налазе оглуши руководство органа у којима су образовани и у случајевима који говоре посебно тешким кршењима људских права. Даље, потребно је јачати и капацитете независних надзорних државних органа, а криминализовати (предвидети као кривично дело) свако ометање истраге односно поступка који они воде.

Повереник и Заштитник су током 2012. године упозорили одговорне и јавност на забрињавајућу ситуацију у вези са применом мера надзора електронске комуникације. Упозорили су да је ситуација таква да подразумева ризике могуће повреде права великог броја грађана и истом приликом сугерисали примену „пакета“ од 14 мера, да би се та ситуација поправила. Неколико месеци касније констатују да је индикативно да релативно снажна, вербална подршка који је тај предлог мера добио није пропраћена и на реалном нивоу. Због тога се и у овом извештају апелују на надлежне да ово питање третирају као прворазредни приоритет и отклоне велики раскорак између реалне ситуације и уставних гаранција права грађана.

Иницијатива Повереника за доношење Закона о безбедносним проверама

Материја безбедносних провера је већ деценијама уређена у Србији у неколико закона и других прописа, али непотпуно и непрецизно. Већина ових прописа не садржи чак ни одредбе о основним појмовима, субјектима који се проверавају, сврси и поступку вршења провера, роковима, и др. С обзиром да је вишедеценијска примена ових и раније важећих прописа са истим или сличним решењима, доводила и данас доводи до кршења људских права и слобода, посебно права на приватност, односно права на заштиту података о личности, Повереник је упутио Влади Републике Србије иницијативу за доношење Закона о безбедносним проверама. Ни по овој иницијативи Повереник није добио никакав одговор.

Подршка Повереника иницијативи за доношење Закона о отварању досијеа служби безбедности

Повереник је подржао иницијативу да се веома комплексна материја отварања досијеа служби безбедности уреди једним, посебним законом. Такав закон, са решењима која су праведна, квалитетна и спроводива, могао би, по мишљењу Повереника, битно да допринесе даљем демократском развоју Србије и јачању принципа владавине права. Приликом изношења овог става, Повереник је посебно указао да је неопходно да се надлежни, у поступку усвајања овог закона, упознају са компаративним решењима и искуствима других држава које су већ донеле сличне законе, поготово са искуствима бивших комунистичких држава, нарочито бивших чланица СФРЈ, будући да је прошлост Србије, у политичком и правном смислу, у много чему слична прошлости ових држава. Такође, Повереник је указао и да један овако изузетно озбиљан посао захтева и значајна средства да би био реализован на прави начин. Стога је неопходно већ у поступку предлагања и усвајања оваког закона створити што јаснију, по могућству прецизну представу о томе колика финансијска средства и кадровски, логистички и други ресурси и у ком времену се нужно морају ангажовати, да би се обезбедиле неопходне претпоставке за поступање по овом закону.

4.1.8. Активности Повереника на афирмисању права на заштиту података о личности

Током 2012. године Повереник је спровео бројне активности на промоцији и афирмисању права на заштиту података о личности. Тако, Повереник је на разноврсне начине (путем скупова – организацијом и/или учешћем обука, семинара, трибина, округлих столова, конференција и др, као и путем медија, интернет презентације, социјалних мрежа и другим начинима комуницирања са грађанима) упознавао јавност или само стручну јавност са остваривањем и препрекама у остваривању права на заштиту података о личности. Такође, Повереник је на формалан, а неретко неформалан начин, пружао помоћ и давао савете за делотворну примену ЗЗПЛ.

Обуке/семинари

Повереник је организовао и учествовао на неколико обука и семинара за запослене у државним органима, органима територијалне аутономије и јединицама локалне самоуправе, установама и др. Нпр. за представнике Градске управе Ниша, за представнике органа власти у организацији Службе за управљање кадровима у Београду, за представнике медија у Ужицу, за студенте Факултета организационих наука у Београду, за полазнике Дипломатске академије у Београду, за студенте Факултета политичких наука, за представнике 20 организација цивилног друштва из градова и општина широм Србије, за представнике Сталне конференције градова и општина, за професоре и секретаре факултета Универзитета у Београду, за представнике пословних банака у организацији Удружење банака Србије, за представнике Савеза војвођанских Мађара и др.

Поред тога, осам представника Повереника су у организацији Quality Austria Centar, похађала курс за менаџере система безбедности информација према стандардима ISO27001 и ISO27002 и успешно положила завршни испит.

Трибине/конференције/округли столови

Повереник је организовао Конференцију поводом 28. јануара - Европског дана заштите података о личности, у сарадњи са организацијом „Партнери за демократске промене Србија“, уз финансијску подршку Фонда за отворено друштво – Србија. Истовремено, обележено је и 30 година од отварања за потписивање Конвенције Савета Европе о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података. Дан заштите података о личности је први пут обележен у Србији с циљем подизања свести о правима сваког лица као и обавезама свих оних који рукују подацима о личности.

Повереник је заједно са Повереником за информације Републике Словеније и Делегацијом Европске уније у Републици Србији, а поводом окончања ЕУ Твининг лајт пројекта „Унапређење заштите података о личности“, дана 7. децембра 2012. организовао Конференцију „Заштита података о личности у Србији“. На конференцији је проблематика заштите података о личности у Србији, разматрана у секторима електронских комуникација, унутрашњих послова и здравства.

Повереник је, заједно са Заштитником грађана, 6. јула 2012. организовао конференцију за медије, на тему „Надзор над применом Закона о заштити података о личности код оператора телефоније у Србији - Уставне гаранције тајности средстава комуницирања“. Након презентовања резултата надзора који је извршио Повереник над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране руковалаца - оператора мобилне и фиксне телефоније у Србији, повереник и заштитник грађана су оценили да практична ситуација у вези са заштитом приватности у великој мери одступа од стандарда утврђених Уставом Републике Србије и релевантним међународним документима, те су презентовали 14 препорука за унапређење стања у овој области. Ове препоруке су потом достављене Народној скупштини и Влади. *Више о томе у [Примери под 4.1.2. Надзор над спровођењем заштите података о личности](#)*

Поред организовања предметних конференција, повереник, његови заменици и сарадници из Службе, учествовали су на бројним семинарима, конференцијама, округлим столовима и другим скуповима посвећеним заштити података о личности.

Повереник је учествовао на бројним скуповима, нпр: конференција Интернет Дијалог Србије у организацији Управе за дигиталну агенду, Регистра националних интернет домена Србије и Дипло фондације; округли сто посвећен сарадњи прекршајних судова и Повереника, примени ЗЗПЛ и тексту Нацрта новог Закона о прекршајима, у организацији ЈРГА пројекта; скуп Фонда за хуманитарно право о суочавању с прошлoшћу и истраживању ратних злочина; стручни скуп са удружењима новинара, судија и тужилаца на тему заштите новинарских извора и докумената државних органа; скуп организације Грађанске иницијативе о мапираним услугама, заштити података и програмима социјалне заштите; округли сто „Информациона безбедност и ИСО 27000“ у организацији Друштва за информатику Србије и Привредне коморе Србије - Удружење информатичке делатности; конференција „Информациона безбедност 2012“ у организацији Друштва за информациону безбедност Србије - ПКС и Towers Net, на тему

стања, стратегије развоја и законске регулативе из области информационе безбедности; округли сто о приватности у условима масовног остављања личних података на Интернету, друштвеним мрежама и у мобилним комуникацијама, у организацији Удружења информатичке делатности Привредне коморе Србије и Друштва информатичара Србије; конференција „Реформа полиције“, у организацији Центра за евро-атлантске студије, Београдског центра за људска права и Београдског центра за безбедносну политику; стручни форум СИЗИТ 11-12 на тему „Уређени систем сигурности информацијама“, у организацији Факултета техничких наука и удружења ИТ Ревизор, а у суорганизацији са Народном Скупштином; конференција „Успостављање правичне равнотеже између слободе приступа информацијама од јавног значаја и заштите тајних података“, у организацији Центра за унапређење правних студија; међународни сајам безбедности објеката, инфраструктуре, лица и пословања ИСЕЦ, на теме из области заштите података о личности и др.

Издавачка делатност

Одштампан је Приручник за руководе – заштита података, у оквиру ЕУ Твининг лајт пројекта „Унапређење заштите података о личности“. Овај приручник пружа одговоре на најчешће постављана питања руковалаца података и представља полазиште за разумевање и поштовање права која имају грађани по основу ЗЗПЛ.

4.2. Поступања правосудних органа и Уставног суда у области заштите података о личности

4.2.1. Поступање тужилаштва по кривичним пријавама Повереника

Након извршеног инспекцијског надзора над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ, а на основу сазнања до којих је дошао у поступку вршења инспекцијског надзора и сагласно одредбама Законика о кривичном поступку, Повереник је током 2012. године поднео 1 кривичну пријаву, због извршења кривичног дела из члана 146. став 3. КЗ. (Повереник је 2011. године поднео 3 кривичне пријаве, а 2010 године 18). Поводом свих кривичних пријава које је Повереник поднео 2010, 2011 и 2012. године, на адресе неколико основних јавних тужилаштва у Србији, ни по једној од тих пријава није покренут кривични поступак, а изгледа да ништа није ни учињено како би се починиоци кривичних дела открили и процесуирали.

На основу изнетог, Повереник сматра да постоји пракса непоступања тужилаштва по кривичним пријавама које подноси, на основу чега даље закључује да се ради о крајње немарном односу надлежних органа по овом питању.

4.2.2. Поступање прекршајних судова по захтевима Повереника за покретање прекршајног поступка

Повереник је током 2012. године, након извршеног надзора над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ, поднео 35 захтева за покретање прекршајног поступка због повреда одредби ЗЗПЛ (2011. поднео је 26 ових захтева, а 2010. године 20 захтева).

Од укупно поднетих 35 захтева за покретање прекршајног поступка током 2012. године, 17 је поднето због неиспуњавања обавеза да се евиденције збирки података о личности устроје и воде у складу са чланом 48. ЗЗПЛ, на обрасцу прописаном у Уредби о обрасцу за вођење евиденције и начину вођења евиденције о обради података о личности („Сл. гласник РС“, бр. 50/2009), као и обавезе да се те евиденције доставе Поверенику ради уписа у Централни регистар збирки података о личности у складу са чланом 51. ЗЗПЛ. Од тога је 15 захтева поднето против начелника градских и општинских управа, један захтев против једне здравствене установе и њеног директора, а један захтев против једног јавног предузећа (правног лица) и његовог директора.

Наредних 11 захтева је поднето због онемогућавања овлашћених лица Повереника у несметаном вршењу надзора и нестављања на увид и располагање потребне документације. Од тога, десет градских и општинских управа су се потпуно оглушиле о захтеве овлашћеног лица Повереника (и после друге ургенције), због чега су и поднете наведене прекршајне пријаве, док је један захтев поднет против једног привредног друштва (правног лица) које није доставило одговор овлашћеном лицу Повереника у поступку писаног надзора над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ.

Следећа два захтева су поднета због обраде нарочито осетљивих података супротно одредбама чл. 16. до 18. ЗЗПЛ. Један захтев је поднет против здравствене установе и непосредно одговорног лица због неовлашћеног откривања података о здравственом стању пацијената трећим лицима, а други је поднет против лица запосленог у Министарству одбране, због неовлашћеног откривања података о здравственом стању запосленог који су се обрађивали у оквиру радног досијеа.

По један захтев је поднет због: прикупљања података од другог лица супротно условима из члана 14. став 2. ЗЗПЛ; обраде података без пристанка, супротно условима из члана 12. ЗЗПЛ; необавештавања Повереника о намери успостављања збирке података у прописаном року, супротно одредби члана 49. став 1. ЗЗПЛ и због непредузимања организационих и техничких мера заштите података, супротно одредби чл. 47. став 2. ЗЗПЛ; необавештавања Повереника о намери успостављања збирке података у прописаном року, супротно члану 49. став 1. ЗЗПЛ и због недостављања Поверенику евиденција, односно промена у збирци података у прописаном року, супротно чл. 51. став 1. ЗЗПЛ, као и због неизвршавања решења Повереника по жалби, против једне здравствене установе и против њеног директора, као одговорног лица.

Ни по једном од ових 35 прекршајних захтева поднетих 2012. године није донета пресуда до 31.децембра 2012.³

³ У време израде овог извештаја донета је прва пресуда по прекршајном захтеву Повереника поднетом 2012. године, а против једне здравствене установе и одговорног лица те установе, због неизвршавања решења Повереника по жалби, којом је здравственој установи изречена новчана казна у износу од 100.000 динара, а одговорном лицу новчана казна у износу од 30.000 динара.

Анализирајући пресуде и одлуке прекршајних судова, поводом прекршајних захтева Повереника поднетих током 2010. и 2011. године, могло би се закључити да прекршајни судови не поклањају дужну пажњу заштити података о личности, као праву које је зајемчено Уставом Србије. Констатујемо да су у неким предметима са истим чињеничним и правним основом, доношене супротне одлуке. Значајан број поступака је обустављен због наступања релативне застарелости прекршајног гоњења. Изречене санкције у неким предметима са истим чињеничним и правним основом често су биле међусобно различите, што даље значи да неке нису биле адекватне тежини извршеног прекршаја.

Тако, Повереник је 2010. године поднео 20 захтева за покретање прекршајног поступка, од чега је шест захтева било поднето против физичких и правних лица због разнородних кршења одредби ЗЗПЛ, а 14 захтева је било поднето против министара у тадашњем саставу Владе РС, као одговорних лица, због прекршаја из чл. 57. ст. 1. тач. 12. и 14. у вези са ставом 3. ЗЗПЛ.

Што се тиче шест захтева поднетих 2010. године против физичких и правних лица због разнородних кршења одредби ЗЗПЛ, у четири случаја донете су правноснажне осуђујуће пресуде и изречене су новчане казне, у једном случају поступак је обустављен због наступања апсолутне застарелости прекршајног гоњења, а у једном случају је донета првостепена осуђујућа пресуда, и то месец и по дана пре наступања рока за апсолутну застарелост, тако да постоји велика могућност да и ту наступи апсолутна застарелост прекршајног гоњења, у случају да су се окривљени жалили.

У вези са 14 захтева поднетих против министара у тадашњем саставу Владе РС, као одговорних лица, због прекршаја из чл. 57. ст. 1. тач. 12. и 14. у вези са ставом 3. ЗЗПЛ, у два предмета до израде овог извештаја, а то значи две године и три месеца, није стигла никаква одлука прекршајног суда. У два случаја поступак је прекинут, јер није познато пребивалиште министара. То су, еуфемистички речено, чудне одлуке, будући да је реч о бившим министрима, који су и даље присутни у јавном и политичком животу. Поставља се питање како је могуће да су недоступни правосудним органима, а медијима и јавности су врло доступни. У преосталих десет предмета, иако је реч о истом чињеничном и правном основу, судови су доносили различите пресуде. Наиме, у свих десет предмета (првостепени) судови су нашли да су окривљени одговорни за извршење прекршаја из чл. 57. ст. 1. тач. 12. у вези са ставом 3. ЗЗПЛ-а, али кад је у питању прекршај из чл. 57. ст. 1. тач. 14. у вези са ставом 3. ЗЗПЛ првостепени судови су имали различите ставове. У осам предмета заузели су став да је прекршај из чл. 57. ст. 1. тач. 14. у вези са ставом 3. ЗЗПЛ конзумиран прекршајем из чл. 57. ст. 1. тач. 12. у вези са ставом 3. ЗЗПЛ. Само у два предмета првостепени суд је осудио министре за оба прекршаја.

Повереник наглашава да је само једна пресуда против једног министра донета у 2011. години, а девет је донето тек у 2012. години и то у највећем броју случајева непосредно пре наступања апсолутне застарелости прекршајног гоњења.

Повереник је у свих осам предмета, због ослобађања окривљених министара за прекршај из чл. 57. ст. 1. тач. 14. у вези са ставом 3. ЗЗПЛ, изјавио жалбу. У пет случајева Виши прекршајни суд је укинуо одлуку првостепеног суда у погледу одлуке о кривици по прекршају из чл. 57. ст. 1. тач. 14. у вези са ставом 3. ЗЗПЛ и вратио првостепеном суду на поновно одлучивање. Само у једном од тих случајева првостепени суд је донео нову

пресуду и окривљену огласио кривом за прекршај из чл. 57. ст. 1. тач. 14. у вези са ставом 3. ЗЗПЛ. О две жалбе још увек није одлучено, а једна жалба је одбачена из процесних разлога.

Што се тиче две првостепене пресуде у којима су окривљени оглашени кривима за оба прекршаја, у једном случају је изречена новчана казна, а у другом случају је изречена судска опомена, што извесно није адекватна санкција за ове прекршаје.

Године 2011. године Повереник је поднео 26 захтева за покретање прекршајног поступка, од чега је 21 захтев поднет против органа власти и одговорних лица у органима власти, због прекршаја из чл. 57. ст. 1. тач. 12. и 14, а пет захтева је поднето против физичких и правних лица због разнородних кршења одредби ЗЗПЛ.

Што се тиче ових пет захтева поднетих против физичких и правних лица због разнородних кршења одредби ЗЗПЛ, у три случаја још увек није донета одлука суда, у једном случају је донета првостепена осуђујућа пресуда, а у једном случају је обустављен поступак због наступања апсолутне застарелости прекршајног гоњења (прекршај извршен дана 11.5.2010. године). У том предмету је била донета првостепена осуђујућа пресуда; Виши прекршајни суд је по жалби окривљених укинуо првостепену пресуду и вратио предмет на поновни поступак, али је у међувремену наступила апсолутна застарелост прекршајног гоњења.

У вези са 21 захтевом поднетим против органа власти и одговорних лица у органима власти, због прекршаја из чл. 57. ст. 1. тач. 12. и 14. ЗЗПЛ, поступљено је на следећи начин: у једном случају поступак је обустављен због смрти окривљеног; у осам случајева, од дана подношења захтева за покретање прекршајног поступка до израде овог извештаја (у просеку годину и по дана), није донета било каква одлука; у седам случајева органи власти и одговорна лица су оглашена кривим за оба прекршаја, од чега су чак у четири случаја изречене судске опомене, што су свакако преблаге мере у односу на тежину извршених прекршаја; у четири случаја судови су окривљене огласили кривим за прекршај из члана 57. став 1. тачка 12. ЗЗПЛ, а ослободили их за прекршај из члана 57. став 1. тачка 14. ЗЗПЛ, због чега је Повереник у ова четири случаја изјавио жалбу, и у једном предмету је донето више различитих пресуда (првом првостепеном пресудом окривљени је оглашен кривим за прекршаје из члана 57. став 1. тачка 12. и тачка 14; другостепеном пресудом та пресуда је укинута и враћена на поновно суђење; другом првостепеном пресудом окривљени је оглашен кривим само за прекршај из члана 57. став 1. тачка 12, а ослобођен за прекршај из члана 57. став 1. тачка 14; док је другом другостепеном пресудом укинута првостепена пресуда у ослобађајућем делу за прекршај из члана 57. став 1. тачка 14. и предмет поново враћен на поновно суђење.

Из анализиране праксе прекршајних судова намеће се закључак да би законодавац требало барем двоструко да продужи рокове застарелости прекршајног гоњења и за наступање апсолутне застарелости прекршајног гоњења, или да пропише посебан рок, као што је то учињено Законом о прекршајима за неке друге области, јер су прекршајима из ЗЗПЛ санкционисана кршења неких важних људских права, као што је право на приватност (загарантовано Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама) и право на заштиту личних података (загарантовано Уставом РС).

4.2.3. Поступање Управног суда

Током 2012. године Управном суду поднето је осам тужби против одлука Повереника којима су одбијене жалбе подносилаца изјављене против одлука руковалаца. Подсећања ради, 2011. године поднете су две тужбе Управном суду, од којих је једна одбијена. Од осам тужби поднетих 2012. године, Управни суд је једну одбио и две одбацио, док у погледу осталих још увек није донета одлука.

4.2.4. Поступање Уставног суда

У складу са одредбом члана 168. став 1. Устава Србије, Повереник, као државни орган, овлашћен је да пред Уставним судом покрене поступак за оцену уставности и законитости закона и других прописа.

Повереник је, заједно са Заштитником грађана, током 2012. године, поднео Уставном суду предлог за оцену уставности члана 286. став 3. Законика о кривичном поступку („Службени гласник РС“ бр. 72/2011 и 101/2011), који гласи: „По налогу јавног тужиоца полиција може у циљу испуњења дужности из става 1. овог члана прибавити евиденцију остварене телефонске комуникације, коришћених базних станица или извршити лоцирање места са којег се обавља комуникација.“ Ова оспорена одредба је, по мишљењу Повереника и Заштитника грађана, несагласна са одредбом члана 41. став 2. Устава Србије, јер дозвољава примену посебних мера којима се одступа од тајности писама и других средстава комуникације и без одлуке суда, односно довољан је налог јавног тужиоца полицији. Неуставност таквог становишта већ је утврђена одлуком Уставног суда од 28.маја 2009. године, донетој на иницијативу Покрајинског омбудсмана за оцену уставности члана 55. став 1. (тада важећег) Закона о телекомуникацијама, као и одлуком Уставног суда од 19.априла 2012. године, донетој по предлогу Повереника и Заштитника грађана за оцену уставности члана 13. став 1. и члана 16. став 2. Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији.

Повереник је у претходном периоду (2010. и 2011. година) поднео Уставном суду предлоге за оцену уставности три закона – Закона о заштити података о личности, Закона о електронским комуникацијама и Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији. Уставни суд је током 2012. године донео одлуке о оцени уставности два закона – Закона о заштити података о личности и Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији.

Предлог за оцену уставности одредби члана 12, 13 и 14. ЗЗПЛ Повереник је поднео 31.јануара 2010. године. Имајући у виду одредбу члана 42. став 2. Устава, ближе уређену у ЗЗПЛ, Повереник сматра да се одредбама члана 12, 13. и 14. ЗЗПЛ, проширује правни основ за обраду података о личности тако што основ за обраду може да буде не само закон, него и акт ниже правне снаге, тј. подзаконски акт. Уставни суд је уважио наводе из предлога Повереника и након више од две године од подношења предлога (30.мај 2012.) донео одлуку да наведене одредбе ЗЗПЛ нису у сагласности са Уставом и да престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“. Та одлука Уставног суда објављена је у „Службеном гласнику Републике Србије“ број 68 од 18.7.2012. године.

Предлог за оцену уставности одредби члана 13. став 1. и члана 16. став 2. Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији⁴, Повереник и Заштитник грађана поднели су заједно 30.септембра 2010. године. Одредба члана 13. став 1. овог закона уређује да ВБА на „основу налога директора ВБА или лица које он овласти“ примењује посебне поступке и мере међу којима је и „тајни електронски надзор телекомуникација и информационих система ради прикупљања података о телекомуникационом саобраћају и локацији корисника, без увида у њихов садржај“. Наведено представља поступак, односно меру којом се одступа од тајности писма и других средстава комуницирања, значи да је несагласна са одредбом члана 41. став 2. Устава Србије и смела би да се примени само на основу одлуке суда. Одредба члана 16. став 2. овог закона уређује да ВБА „има право на добијање информација од телекомуникационих оператора о корисницима њихових услуга, обављеној комуникацији, локацији са које се обавља и других података од значаја за резултате примене посебних поступака и мера“. Наведене информације задиру у приватност писама и других средстава комуницирања те ВБА не може да има „право“ на њих без одлуке суда.

Уставни суд је и у овом случају уважио наводе из предлога Повереника и Заштитника грађана за оцену уставности предметних одредби Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији и 19.априла 2012. године донео одлуку да наведене одредбе Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији нису у сагласности са Уставом и да престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Иако су Повереник и Заштитник грађана заједно, 30.септембра 2010. године, истим предлогом тражили оцену уставности одредби члана 13. став 1. и члана 16. став 2. Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији, као и члана 128. став 1 и 5. Закона о електронским комуникацијама, Уставни суд је након 19 месеци од подношења предлога донео оцену само у односу на Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији, док у односу на Закон о електронским комуникацијама, одлука није донета ни до подношења овог извештаја Народној скупштини.

⁴ У време припреме овог извештаја, Народна скупштина је усвојила Закон о изменама и допунама Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији („Службени гласник РС“ бр. 17/2013).

5. ПРЕДЛОЗИ И ПРЕПОРУКЕ ПОВЕРЕНИКА

У складу са чланом 58. Закона о Народној скупштини и чл. 237-241 Пословника Народне скупштине, Повереник предлаже да надлежни одбори Народне скупштине размотре и прихвате Извештај Повереника за 2012., утврде закључке и препоруке са мерама за унапређење стања у областима рада Повереника заснованим на предлозима препорука Повереника из овог Извештаја, а да потом, на првој наредној седници, Народна скупштина размотри и донесе закључак са мерама за реализацију утврђених предлога и препорука за подржавање напора и активности Повереника у остваривању и даљем унапређивању права на слободан приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности и отклањању препрека изнетих у овом извештају.

У области слободног приступа информацијама од јавног значаја остварени су значајни резултати на пољу заштите права и његове даље афирмације. Ипак, кључни проблем у погледу простора за рад и капацитета Повереника уз остале препреке у примени Закона о приступу информацијама на које је Повереник указивао и у претходних седам годишњих извештаја, представља озбиљну претњу благовременој и ефикасној заштити права која је у надлежности Повереника. Кључни услов даљег рада Повереника и заштите права, јесте промена праксе спорог или потпуно пасивног односа надлежних у отклањању евидентираних препрека његовом раду. Отклањање тих слабости допринело би квалитетнијим, преко потребним резултатима на плану демократске контроле власти од стране јавности, посебно на плану борбе против корупције и разних злоупотреба, за шта Закон о приступу информацијама има велике потенцијале.

Слична је ситуација и у погледу заштите података о личности. Материја заштите података о личности, у правном систему Србије требало би, у складу са Уставом Србије, да буде уређена ЗЗПЛ и већим бројем посебних, секторских закона. Међутим, начела ЗЗПЛ, као општег закона у области заштите података о личности, најчешће нису даље разрађена посебним законима, или је то учињено непотпуно, односно неодговарајуће.

Поред недостајућих одредби у секторским законима, ни одређене одредбе ЗЗПЛ или нису усаглашене са релевантним међународним документима или не одговарају реалним потребама, а поједина питања уопште нису ни уређена ЗЗПЛ.

Повереник сматра да органи власти нису предузели све потребне мере како би се у свему створили одговарајући услови за остваривање права на слободан приступ информацијама од јавног значаја и права на заштиту података о личности.

Ради постизања вишег нивоа остваривања права на слободан приступ информацијама од јавног значаја и заштите података о личности, у реалном животу, Повереник посебно предлаже Народној скупштини да приликом доношења нових и измене постојећих прописа, уз уважавање одговарајућих европских стандарда, утврди и предузима следеће мере:

- 1) обезбеди јединство и конзистентност правног система у области слободног приступа информацијама од јавног значаја и заштите података о личности,

- 2) инсистира на примени механизма и гаранција за остваривање прописа у пракси, у областима слободног приступа информацијама од јавног значаја и заштите података о личности, као и на вршењу надзора над њиховим спровођењем и извршавањем,
- 3) инсистира на одговорности за пропусте у раду државних органа и државних функционера у областима слободног приступа информацијама од јавног значаја и заштите података о личности,
- 4) пружи одговарајућу подршку у стварању услова за пуну самосталност у раду Повереника,
- 5) допуни Пословник Народне скупштине у циљу утврђивања сталног механизма за праћење спровођења предлога и препорука Повереника и других независних државних органа, као и закључака Народне скупштине о годишњим извештајима које подносе ови органи.

У истом циљу, Повереник посебно предлаже Влади Републике Србије да предузме мере које ће обезбедити:

- 1) одговарајући простор за несметан рад Повереника, у најкраћем могућем року и подизање његових кадровских ресурса на адекватан ниво, као нужан услов благовремене заштите права,
- 2) утврђивање Предлога измена и допуна Закона о приступу информацијама у складу са датим иницијативама Повереника, у циљу омогућавања ефикасне примене начела које овај закон прописује,
- 3) примену Закона о тајности података, хитним доношењем подзаконских аката без којих је Закон неприменљив, уз истовремене измене Закона које омогућавају његову реалну примену, или доношење новог Закона,
- 4) знатно интензивнији и обухватнији надзор над применом Закона о приступу информацијама, и доследно томе, примену конкретних мера према онима који не поштују закон,
- 5) извршење обавезујућих, коначних и извршних решења Повереника,
- 6) извршење закључака Повереника са изреченим новчаним казнама,
- 7) одговарајућу заштиту тзв. „узбуњивача“ односно „дувача у пиштаљку“, а у складу са одговарајућом Резолуцијом Савета Европе 1729 (2010),
- 8) већи степен транспарентности рада свих органа власти и објављивање информација о њиховом раду на проактивној основи,
- 9) доношење новог Закона о заштити података о личности или веома обимних и значајних измена и допуна постојећег, у циљу усаглашавања са релевантним међународним стандардима, омогућавања ефикасне примене начела које овај закон прописује,
- 10) доношење Закона о безбедносним проверама, Закона о детективским пословима и Закона о приватном обезбеђењу, у циљу унапређивања стања у сектору безбедности,

- 11) доношење акта о начину архивирања и мерама заштите нарочито осетљивих података,
- 12) доношење Акционог плана за спровођење Стратегије заштите података о личности, са дефинисаним активностима, очекиваним ефектима, носиоцима конкретних задатака и роковима за извршење задатака,
- 13) измене и допуне Пословника Владе у циљу обавезивања предлагача закона да уз нацрт закона, односно измена и допуна закона, приложи Влади и мишљење Повереника на одредбе тих нацрта којима се уређује материја података о личности,
- 14) континуирано обучавање запослених у органима власти у циљу доследног и благовременог спровођења обавеза које проистичу из Закона о приступу информацијама и ЗЗПЛ, уз пуну сарадњу Повереника.

Прихватање и спровођење предложених мера је претпоставка квалитетне примене закона из надлежности Повереника.

ПОВЕРЕНИК

Родољуб Шабић, с.р.

У Београду, 27. марта 2013.године

Бр.: 021-02-44/2012-01