



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 2017. ГОДИНУ

Београд
март, 2018. године

САДРЖАЈ

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ	4
2. СТАЊЕ И ПРЕПРЕКЕ У ОСТВАРИВАЊУ ПРАВА НА СЛОБОДАН ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА И ПРАВА НА ЗАШТИТУ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ	7
А. Право на слободан приступ информацијама од јавног значаја	7
2.1. Кратак приказ стања у остваривању и заштити права на слободан приступ информацијама	7
2.2. Основне препреке у остваривању права на приступ информацијама	9
2.2.1. Неразматрање извештаја и препорука Повереника	10
2.2.2. Немогућност управног извршења решења Повереника	11
2.2.3. Отежано спровођење овлашћења Повереника	13
2.2.4. Неадекватна одговорност	15
2.2.5. Вишегодишње одлагање измена Закона о приступу информацијама	16
2.3. Карактеристични случајеви изигравања права на приступ информацијама у 2017. години	17
2.3.1. Проглашавање тајним информација о функционерима (имовина, приходи, титуле и слично)	17
2.3.2. Одбијање захтева под видом хипотетичког угрожавања другог интереса или игнорисање захтева	19
Б. Право на заштиту података о личности	22
2.1. Правни оквир – основни проблем у заштити података о личности	22
2.1.1. Међународно-правни оквир	22
2.1.2. Унутрашњи правни оквир	24
2.1.3. (Не)доношење новог ЗЗПЛ	26
2.2. Илустративни случајеви кршења права на заштиту података о личности утврђени у поступку надзора над спровођењем и извршавањем Закона о заштити података о личности	27
3. АКТИВНОСТИ ПОВЕРЕНИКА	30
3.1. Приказ укупних активности	30
3.2. Активности Повереника у вези са заштитом и унапређењем права на приступ информацијама	33
3.2.1. Статистички подаци о активностима и мерама	34
3.2.2. Заштита права на слободан приступ информацијама од стране Повереника	34
3.2.2.1. Решавање жалби	34
3.2.2.2. Принудно извршење решења Повереника	40
3.2.3. Заштита права пред Управним судом	41
3.2.4. Извршавање законских обавеза органа власти, надзор и одговорност	43
3.2.5. Активности Повереника у вези са објављивањем информатора о раду	49
3.3. Активности Повереника у вези са заштитом података о личности	52
3.3.1. Поступање Повереника у вршењу надзора	52
3.3.2. Поступање Повереника по жалбама	57
3.3.3. Вођење Централног регистра	61
3.4. Поступање других државних органа у вези са актима Повереника у области заштите података о личности	63
3.4.1. Поступање тужилаштва по кривичним пријавама Повереника	63
3.4.2. Поступање прекршајних судова по захтевима Повереника	64
3.4.3. Поступање Управног суда по тужбама против одлука Повереника	65
3.5. Иницијативе и мишљења Повереника у вези са прописима	66
3.5.1. Мишљења на нацрте и предлоге закона и подзаконских аката	66
3.5.2. Садржина мишљења Повереника	70
3.5.3. Преглед мишљења Повереника на законе који су усвојени 2017. године	71
3.5.4. Карактеристична и илустративна мишљења Повереника на законе	72
3.6. Активности Повереника на афирмисању права	75
4. САРАДЊА ПОВЕРЕНИКА	77
4.1. Сарадња са организацијама цивилног друштва	77
4.2. Сарадња са медијима и приказ активности Повереника у медијима	78

4.3. Међународна и регионална сарадња	79
5. СЛУЖБА ПОВЕРЕНИКА И СРЕДСТВА ЗА РАД.....	81
5.1. Број запослених у Служби Повереника	81
5.2. Развој Службе Повереника	82
5.3. Обезбеђена средства и издаци за рад Службе Повереника	83
5.3.1. Средства из Буџета Републике Србије	83
5.3.2. Средства из Пројекта	87
6. ПРЕДЛОЗИ И ПРЕПОРУКЕ.....	89
6.1. О разматрању Извештаја Повереника за 2016. годину	89
6.2. Препоруке Повереника на основу стања у 2017. години.....	89

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Овај Извештај је тринаести по реду годишњи извештај који Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности подноси Народној скупштини Републике Србије, а девети од како је надлежност Повереника проширена и на заштиту података о личности.

Овај Извештај је уједно и највероватније последњи Извештај који подноси актуелни повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.

Протекла 2017. година, по оцени Повереника, вероватно је била најтежа за рад институције у свих протеклих тринаест година. Уз одржавање свих хронично постојећих проблема у протеклој години, рад Повереника био је посебно додатно отежан чињеницом да су активности Повереника, које нису биле афирмативне за органе власти, односно законске мере које је по том основу предузимао, веома често изазивале потпуно неосноване критике на рачун Повереника, недостојне инсинуације чак и очигледне лажи или су, што је још горе, надлежни органи одбијањем сарадње са Повереником онемогућавали да он предузима мере прописане законом.

Година је окончана чињеницом која је заиста необјашњива. Министарство финансија је припремило, Влада предложила а Народна скупштина утврдила буџет у коме су средства за плате запослених у Служби Повереника утврђена у износу који је недовољан за већ постојећи број запослених. То, имајући у виду да се у свим програмским документима Владе и Народне скупштине, као и у Акционом плану за Поглавље 23 прокламује јачање кадровских ресурса ове институције, делује дословно као гротеска.

И овај Извештај ће, кад је реч о стању у областима слободе приступа информацијама и заштите података о личности, као и претходних осам потврдити веома крупне и значајне разлике у ове две области.

У области слободе приступа информацијама у 2017. години проценат успешних интервенција Повереника био је преко 93%. Иако се још увек може говорити о релативно високом проценту успешности, то ипак не може бити разлог за задовољство. Посебно је забрињавајуће стање у вези са формалним решењима којима Повереник налаже давање информација. Наиме, након што Повереник по примљеној жалби затражи од првостепеног органа изјашњење, поступци се у великом броју случајева, преко 61% окончавају обуставом, јер орган и без формалног решења Повереника даје претходно ускраћену информацију. Међутим, у случајевима када је било нужно доносити формална решења, проценат извршења тих решења око 78%, што је објективно веома забрињавајуће јер говори о потпуно свесном, намерном игнорисању законских обавеза од стране органа власти.

Проблем ефикасности у заштити права јавности у највећој мери се мора објашњавати одсуством подршке коју су Поверенику били дужни да пруже други државни органи.

Ни Управна инспекција у саставу Министарства државне управе и локалне самоуправе, надлежна за покретање прекршајних поступака против прекршилаца закона, ни правосудни органи нису имали ни изблиза адекватан однос према чињеници да се закон масовно крши. Прекршајни поступци покретани су у броју вишеструко мањем од броја реално почињених прекршаја, ретко и селективно, а окончавани у највећем броју случајева

наступањем застарелости. Дословно бизарно делује податак да је у години у којој је почињено бар неколико хиљада прекршаја закона, Управна инспекција покренула 11 поступака, а да су грађани, у својству оштећених, покренули 401 поступак, да су дакле показали готово 40 пута већу спремност да се заложе за остваривање принципа законитости и одговорности, него надлежни државни органи.

И Влада Србије се потпуно неодговорно односила према законској обавези да у случају потребе, ако Повереник не може спровести своје решење применом расположивих мера, она обезбеди извршење решења непосредном принудом. За податак да је у 2017. години Повереник то од Владе захтевао 43 пута, а да то она није урадила ни једном сувишан је било какав коментар.

У 2017. години, трећу годину узастопце, Народна скупштина, супротно закону и сопственом Пословнику, не разматра годишње извештаје Повереника. Штавише, као и прошле године, други пут за 13 година постојања и деловања институције Повереника, чак ни "матични" скупштински Одбор за културу и информисање није разматрао повереников извештај.

Поред наведеног, врло забрињавајуће је одржавање хроничних проблема у вези са остваривањем права јавности на информације о крупним економским потезима државе, односно органа власти, о располагању великим финансијским или материјалним ресурсима. Ови проблеми су, уз озбиљне повреде права јавности, имали и друге непожељне последице, пре свега по углед у антикорупцијском контексту, што је и у 2017. години потврђено хронично лошом оценом и позицијом наше земље на Глобалном индексу перцепције корупције.

У области заштите података о личности ситуација је и даље лоша и врло забрињавајућа.

За стање у овој области карактеристична је интензивна активност Повереника. Број предмета у области заштите података о личности у прошлој години био је 4.607. предмета.

И што се тиче ефикасности деловања Повереника статистички подаци указују на релативно висок проценат ефикасности. У случајевима у којима је Повереник упућивао упозорења тај проценат је око 90%, а у случају обавезујућих решења око 94%.

Генерално, када је у питању заштита података о личности, наша земља се још увек објективно налази на самом почетку процеса имплементације европских стандарда у правни поредак и реални живот. Нужно је учинити тај процес далеко бржим и квалитетнијим. Нажалост, чињеница је да се та нужност још увек недовољно разуме и препознаје. Најбоља илустрација тога је то 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 шест и по година, али он још увек није донет. Само се по себи разуме да је услед тога Стратегија остала само „мртво слово“ на папиру, без било каквих практичних ефеката; као и да је, имајући у виду протек времена, данас застарела и да је неопходно донети нову.

У одсуству озбиљне Стратегије и стварне жеље да се она реализује надлежни државни органи недопустиво мало раде, тачније, готово ништа не раде на нужном, даљем усклађивању правног оквира, посебно Закона о заштити података о личности са европским

стандardима, иако смо у том погледу у великој доцњи. Влада је још средином 2012. формирала Радну групу са задатком да припреми измене и допуне Закона о заштити података о личности. Међутим, ни након скоро пет година нема никаквих ефеката рада ове Радне групе. Настојећи да помогне Влади, односно Министарству правде, Повереник је са својим сарадницима и у сарадњи са представницима цивилног сектора и академске заједнице припремио и ставио на располагање Министарству правде одговарајући Модел закона. И Влада је у Акционом плану за Поглавље 23 утврдила да ће нови закон бити донет до краја 2015. године и то на основу Модела који је припремио Повереник. Међутим, закон није донет, није се чак појавио ни било какав формалан предлог закона, а "радна верзија" Нацрта коју је презентирало Министарство правде не само да скоро и није имала додирних тачака са моделом Повереника, него је била некавалитетна и није садржавала одговоре на практично ниједно од важних, акутних, у пракси отворених питања.

Будући да није могла поднети иоле озбиљну критику та "радна верзија" више се никад није појавила. А "радна група" наставила је рад, опет без резултата. Будући да је у међувремену усвајањем Опште уредбе о заштити података о личности ЕУ¹ дошло до изузетно значајних промена у глобалном нормативном контексту, Повереник је још једном, у жељи да помогне, припремио нов Модел закона и ставио га на располагање Влади односно Министарству правде.

Међутим, и поред чињенице да је у Акционом плану за Поглавље 23 Влада сама назначила да ће Модел Повереника бити основа новог закона то се није догодило, а крајем године Министарство правде објавило је Нацрт закона који у основи представља само превод Опште уредбе о заштити података о личности без неопходних специфичних решења и одговора на читав низ одавно отворених акутних питања. Тај нацрт је са више аспеката, од елементарног нормативног до функционалног испод прихватљивог нивоа и практично непримењив.

Директна последица неадекватног и неодговорног односа према стању нормативне уређености заштите података о личности је и чињеница да ниједним законом још увек нису уређене бројне, за заштиту података о личности, изузетно битне области, попут видео-надзора и биометрије, што подразумева многе потенцијалне и реалне ризике повреде права великог броја грађана.

Бројни ексцеси односно повреде права на заштиту података о личности, неки и изузетно крупних димензија или значаја, императивно захтевају да се однос државе и друштва у целисти према заштити података о личности, односно приватности уопште, потпуно, из корена промени. То што су активности Повереника на заштити права вишеструко увећане не треба, не може и не сме да служи за утеху, то је преозбиљно упозорење. Нужне су и активности свих одговорних, неопходни су далеко бољи резултати. То императивно траже и интеграциони процеси наше земље са ЕУ и, што је још много важније, потреба унапређења и заштите људских права зајемчених Уставом Србије.

¹ Уредба (ЕУ) 2016/679 Европског парламента и Савета од 27. априла 2016. године о заштити физичких лица у односу на обраду података о личности и о слободном кретању таквих података и о стављању Директиве 95/46/ЕЗ ван снаге.

2. СТАЊЕ И ПРЕПРЕКЕ У ОСТВАРИВАЊУ ПРАВА НА СЛОБОДАН ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА И ПРАВА НА ЗАШТИТУ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ

А. Право на слободан приступ информацијама од јавног значаја

2.1. Кратак приказ стања у остваривању и заштити права на слободан приступ информацијама

У 2017. години, стање у примени Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (даље: Закон о приступу информацијама) у Србији, у погледу поступања и односа органа власти према захтевима грађана, се није значајно променило у односу на претходну годину. Међутим, заштита права на слободан приступ информацијама пред Повереником, а тиме и пуно остваривање овог права је у 2017. години била оптерећена новим препрекама, нарочито од средине године.

Право на слободан приступ информацијама од јавног значаја се у 2017. години, судећи по растућем броју захтева органима власти², користило у већој мери од претходне године. Истовремено је због повреде права, Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (даље: Повереник) у 2017. години изјављено за **5,5% више жалби у односу на 2016. годину, тј. укупно 3.680 жалби**. Већ неколико година уназад, број жалби се не смањује и креће се **између три и четири хиљаде годишње**, десетоструко више у односу на почетну годину примене Закона о приступу информацијама. Највећи број жалби у 2017. години изјављен је против министарстава и других републичких органа и организација у управи (46,73%).

Велики број жалби Поверенику је потврда закључка да се право на слободан приступ информацијама од јавног значаја и даље у великој мери остварује тешко без подношења жалбе и ангажовања Повереника, што је истовремено и потврда поверења грађана у рад овог независног државног органа.

Континуирани напредак у остваривању права на приступ информацијама од доношења Закона о приступу информацијама (2004. година) евидентиран је све до 2015. године, као и раст степена ефикасности предузетих мера од стране Повереника у погледу заштите права, изражен у броју случајева оствареног права тј. добијених информација у односу на број основаних жалби, и он је у 2015. години износио 95,8%.

Тај позитиван тренд напретка у остваривању права јавности да зна је прекинут у 2016. години, а исто се односи и на 2017. годину, иако су у 2017. години забележена незнатна побољшања статистички посматрано у односу на 2016. годину.

² У 2005. години је било око две хиљаде захтева, у 2016. око тридесет хиљада - податак из извештаја 811 органа (око 28%) који су доставили годишњи извештај Поверенику од укупно 2.906 органа који имају обавезу достављања извештаја, а у 2017. години преко тридесет једна хиљада захтева (податак из извештаја 786 органа који су извештај доставили Поверенику, са стањем на дан 1. 2. 2018. године).

И даље је присутна забрињавајућа појава тзв. “ћутања управе”, да органи власти у веома великом броју случајева потпуно игноришу захтев тражиоца или доставе негативан одговор без аргументације. Доказ томе је податак да је од укупно 3.520 решених жалби у 2017. години, свега 514 жалби (14,6%) изјављено против решења или закључка органа власти, а све остале жалбе (85,4% или 3.006 жалби) је изјављено због непоступања органа по захтеву или добијања негативног неаргументованог одговора.³

Жалбе грађана су у великој мери основане. Од 3520 решених жалби у 2017. години од стране Повереника, **86,4% или 3.041 жалба је била основана.** Овако висок проценат основаних жалби грађана најбоље илуструје неадекватан однос органа власти према људским правима.

Органи власти су у 2017. години у односу на 2016. годину, чешће одбијали захтеве с позивом на тајност информација или на повреду приватности, па и када се захтеване информације односе на јавне набавке, трошкове рада органа, инвестиције, предузимање службених радњи, имовину функционера и сл.

У другој половини 2017. године већ присутан проблем принудног извршења решења Повереника се толико усложио да је такво извршење постало потпуно неспроводиво због одсуства сарадње других државних органа, одбијања надлежности, као и због начина на који они тумаче релевантне прописе.

Немогућност Повереника да примени прописане мере принудног извршења својих решења уз одсуство ангажовања Владе у обезбеђењу извршења и одсуство адекватне одговорности за кршење права, представља највећу препреку остваривању права о чему ће у наставку извештаја бити више речи.

Број неизвршених решења (203)⁴ у односу на број донетих решења у 2017. години (917) је и даље недопустиво велики и износи 22,14%, што говори о потпуном одсуству одговорности органа власти према обавезујућим одлукама Повереника као контролног независног органа, али и према грађанима којима је информације требало доставити. Највише је неизвршених решења од стране министарстава и других републичких органа и организација и државних предузећа. Бројне мере које је Повереник у првој половини године предузимао по примљеним предлозима странака за спровођење принудног извршења, као и контрола Управне инспекције, су незнатно умањиле овај проблем и поправиле степен извршења решења у односу на 2016. годину.

Илустративан је податак о истоветном поступању органа власти годинама уназад, да су, након подношења жалбе и затраженог изјашњења Повереника, органи поступили по захтеву тражиоца у **61,8% (1.878 случајева) у односу на број основаних жалби,** па је поступак по жалби обустављен, што је потврда наставка неодговорног и нерационалног односа органа власти према грађанима и у 2017. години, јер се по захтеву грађана морало и могло поступити и без обраћања жалиоца Поверенику.

³ Потпуно игнорисање захтева је евидентирано у 1.986 решених предмета (56,4%), у 1.020 предмета (28,97%) жалба је изјављена на негативан одговор органа и у 514 предмета (14,6%) жалба је изјављена на решење или закључак органа.

⁴ Податак са стањем на дан 1. 2. 2018. године.

Имајући у виду однос броја случајева у којима су тражиоци остварили право у односу на број основаних жалби, закључује се да је и поред бројних препрека у примени Закона о приступу информацијама, и даље висок степен ефикасности деловања Повереника и износи 93,33%.

Ниједно решење Повереника донето у 2017. години није поништено од стране Управног суда⁵, нити по тужбама странака-тражилаца информација нити Републичког јавног тужиоца, а поднето је 57 тужби против решења Повереника у 2017. години, од којих су 54 решене. Четири тужбе је изјавило Републичко јавно тужилаштво, на иницијативу органа власти. Истовремено, против шест органа власти против којих није дозвољена жалба Поверенику, поднето је 16 тужби Управном суду, од чега 12 против Владе, две против Председника Републике и по једна против Народне скупштине и Врховног касационог суда. Управни суд је по овим, и тужбама из ранијег периода, против највиших органа, у 2017. години решио 120 тужби, од којих је уважио две тужбе против Владе, а остале је одбио или одбацио.

У извршавању законских обавеза органа власти у погледу примене мера унапређења јавности рада прописаних Законом о приступу информацијама забележен је извештај напредак, првенствено код органа према којима је Повереник предузимао мере, укључујући јавна тужилаштва. Велики број органа власти за које је законом прописана обавеза објављивања информатора о раду, спровођење обуке запослених, одржавања носача информација и достављања извештаја Поверенику о спровођењу овог закона, то годинама не чини и то без икакве одговорности и последица, иако је неизвршавање сваке од ових обавеза санкционисано као прекршај.

Одговорност за кршење закона је и у 2017. години у великом броју случајева изостала или је минимална у односу на број случајева повреде права. Највећи број прекршајних поступака покренут је на захтев тражиоца информација у својству оштећеног, вишеструко више него на захтев Управне инспекције. Одсуство одговорности је директно условљено обимом и квалитетом надзора над применом Закона од стране Управне инспекције, као и неуједначеном праксом прекршајних судова.

2.2. Основне препреке у остваривању права на приступ информацијама

Остваривање права на приступ информацијама, као и заштита овог права од стране Повереника, у 2017. години је била оптерећена већим бројем препрека у односу на ранији период. Суштина препрека остваривању права на приступ информацијама је одсуство подршке надлежних органа, на следећи начин:

⁵ У току писања овог извештаја, Поверенику су достављене две пресуде Управног суда којима су поништена и враћена на поновни поступак два решења Повереника донета у 2016. години, пресуде 15 У 7083/16 и У 7455/16, од 8. 12. 2017. године

2.2.1. Неразматрање извештаја и препорука Повереника

Народна скупштина је последње три године престала да у пленуму разматра извештаје Повереника, иако је по закону⁶ обавезна да то чини. Од почетка рада (2005. година) Повереник је Народној скупштини Републике Србије, у складу са законом, поднео укупно 13 извештаја о примени закона који су у његовој надлежности, 12 редовних и један ванредни. Народна скупштина је разматрала у пленуму само 3 извештаја Повереника од укупно 13 поднетих, и то за 2010, 2012. и 2013. годину, што значи да у последње три године извештаји Повереника нису били предмет расправе у Народној скупштини. Шест извештаја Повереника је разматрано само на надлежним или једном од надлежних одбора Скупштине, а четири извештаја нису уопште разматрана.

Извештаје независних државних органа који штите људска права, према Пословнику Народне скупштине⁷, најпре разматра надлежни одбор и подноси извештај Народној скупштини, с предлогом закључка, односно препоруке са мерама за унапређење стања у тим областима.

Народна скупштина, према Пословнику, разматра извештај независног државног органа и извештај надлежног одбора, с предлогом закључка, односно препоруке и по закључењу расправе, одлучује о предлогу закључка, односно препоруке са мерама за унапређење стања у тим областима, већином гласова народних посланика на седници на којој је присутна већина народних посланика.

Пропуштање Народне скупштине да размотри десет од укупно тринаест поднетих извештаја Повереника, те да усвоји предложене закључке, има за последицу изостанак надзорне функције Народне скупштине у односу на Владу, односно извршну власт и пропуштање прилике да се утиче на отклањање препрека у остваривању права. На овај начин се пропушта и прилика да се народни посланици у процесу доношења или измена закона, боље упознају са стањем у области заштите података о личности и неодговарајућом регулативом, као и у области приступа информацијама, и у вези са тим и са предлозима и сугестијама Повереника, а што би могло допринети квалитетнијој законској регулативи и бољој заштити људских права.

У 2017. години, не само да је изостала сарадња односно подршка раду Повереника од стране Народне скупштине, изузимајући то што је Извештај Повереника за 2016. годину разматрао одбор надлежан за људска права, већ је повереник лично био изложен притисцима односно неоснованим коментарима појединих народних посланика, укључујући председницу Народне скупштине. Тако су на пример, на седници Скупштине изношени нетачни подаци о плати повереника, упркос чињеници да је плата повереника прописана законом, да решење о плати доноси сама Скупштина, односно надлежни одбор и да је тај податак доступан на интернету. Такав однос Народне скупштине негативно утиче на рад Повереника као државног органа.

⁶ Члан 58. Закона о Народној скупштини („Сл. гласник РС“ бр. 9/10)

⁷ Члан 238. Пословника Народне скупштине Републике Србије („Сл. гласник РС“ бр. 20/12)

2.2.2. Немогућност управног извршења решења Повереника

У 2017. години управно, односно принудно извршење решења Повереника је постало неспроводиво због одбијања надлежности и сарадње других органа у достављању података неопходних за спровођење извршења, као и због различите интерпретације одговарајућих норми. Такво стање је изражено од почетка примене новог Закона о општем управном поступку којим су прописане веома високе казне које би Повереник у поступку управног извршења требало у виду пенала да изриче органима власти као извршеницима, ради принуде да изврши решење.

Новчане казне које је Повереник према раније важећем Закону о општем управном поступку изрицао у максималном износу од две стотине хиљада динара по једном случају и које су органи власти у великој мери плаћали добровољно, давале су одређене ефекте и повећавале степен извршења решења Повереника, а тиме и приступа информацијама. Међутим, казне које нису плаћене добровољно, више није могуће наплатити, иако се ради о јавном приходу буџета Републике Србије. У 2017. години значајно је смањен проценат добровољног плаћања казни у односу на претходну годину, са 73,5% на свега 27,1%, као последица чињенице да њихова принудна наплата није могућа.

До 2012. године, извршење закључака Повереника којима су изречене ове новчане казне извршавали су месно надлежни судови опште надлежности. У 2012. години Први основни суд у Београду (пред којим је и највећи број извршења имајући у виду седиште органа-извршеника) се огласио ненадлежним за извршење, када је извршеник био Виши суд у Београду. Будући да су други судови ван тог подручја, имали другачији став и прихватили надлежност за извршење, Повереник је иницирао да Врховни касациони суд заузме став по том питању. Врховни касациони суд је заузео правно схватање⁸ да питање извршења закључака Повереника није у судској надлежности, да је оно уређено на посебан начин Законом о приступу информацијама, те да закључак Повереника о изреченој новчаној казни не представља извршну исправу и да је Повереник тај који треба да извршава свој закључак пленидбом новчаних средстава са рачуна органа. Пракса судова је била неуједначена и након заузетог правног става.

Осим судова, и други потенцијално надлежни органи за спровођење извршења или за наплату јавних прихода, такође су се огласили ненадлежним за наплату новчаних казни које изриче Повереник у поступку управног извршења својих решења и то: Пореска управа Министарства финансија⁹, Народна банка Србије¹⁰, Прекршајни суд у Београду¹¹ и Комора јавних извршитеља¹².

Почетком примене новог Закона о општем управном поступку (1. јун 2017. године) којим су новчане казне у поступку управног извршења значајно увећане (у распону од половине месечних прихода правног лица до десет процената његових годишњих прихода које је остварио у Републици Србији у претходној години), настао

⁸ Правни став ВКС бр. 6/12 од 1. 10. 2012. године

⁹ Допис Пореске управе Министарства финансија, бр. 037-00089/2010-08 од 27. 1. 2011. године

¹⁰ Допис Народне банке Србије, бр. IX-1353/17 од 24. 8. 2017. године

¹¹ Допис Прекршајног суда у Београду, VIII Су.бр. 1/2017-1568 од 26. 9. 2017. године

¹² Белешка бр. 07-00-1/2017-04/71 од 18. 9. 2017. године

је нови проблем, не само са извршењем решења Повереника о кажњавању, већ и са самим утврђивањем казни, односно прибављањем податка о основици за утврђивање казне тј. података о годишњем приходу органа за претходну годину, неопходних за утврђивање новчане казне у складу са законом, које податке Министарство финансија одбија да достави Поверенику.

На Поверениково тражење података о оствареним приходима у 2016. годину за органе власти против којих се води поступак управног извршења и којима треба изрећи новчану казну, Управа за трезор Министарства финансија није доставила тражене податке. У октобру 2017. године¹³ Управа за трезор је обавестила Повереника да је неспорно да се средства за рад тих органа тј. министарстава, обезбеђују у буџету и уз то је коментарисала примену прописа за које тај орган није надлежан (Закон о државној управи). У односу на тражене податке за индиректне буџетске кориснике (нпр. Градску управу града Београда и Београдску филхармонију), навела је да ти органи немају обавезу да достављају податке о приходима Управи за трезор.

Повереник је по добијању одговора поново затражио од Министарства финансија и од Управе за трезор да доставе тражене податке, позивајући се на релевантне законске одредбе које говоре о томе да Управа за трезор мора да располаже траженим подацима¹⁴. Накнадно је Повереник упутио ургенцију и захтев за достављање додатних података за још неколико органа за које је у међувремену започео поступак извршења¹⁵. Управа за трезор је овог пута обавестила Повереника да подаци који се траже нису у надлежности Управе за трезор, те да, за достављање тражених података, Повереник треба да се обрати Министарству финансија, односно надлежним управама и секторима тог министарства, који, како се наводи, поседују тачне и свеобухватне податке и информације које Повереник тражи.¹⁶

Иако се већ обраћао Министарству финансија, министру лично, Повереник се још једном обратио том министарству¹⁷ почетком јануара 2018. године захтевајући неопходне податке за извршавање својих надлежности. Министарство је и овог пута одбило достављање података¹⁸ са образложењем да законом није дефинисан појам укупног прихода корисника буџетских средстава, да су јавни приходи и примања општи приход Републике, а не приход органа и указује на потребу прибављања мишљења Министарства државне управе и локалне самоуправе о примени одредбе чл.198. Закона о општем управном поступку, којом је регулисано принудно извршење.

Други механизам који треба да доведе до извршења решења Повереника, којима са органи власти обавезују да жалиоцима доставе захтеване информације, а који је у надлежности Владе Србије, такође не функционише. Ради се о законској обавези Владе да на захтев Повереника, непосредном принудом, обезбеди извршење његових решења¹⁹. Од укупно 173 захтева²⁰ за обезбеђење извршења колико је од 2010.

¹³ Допис Министарства финансија-Управе за трезор, бр. 401-00-788-2/2017-001-007 од 31. 10. 2017. године

¹⁴ Допис Повереника бр. 071-04-2783-2/2017-03 од 14. 11. 2017. године

¹⁵ Допис Повереника бр. 071-04-2783-3 /2017-03 од 27. 12. 2017. године

¹⁶ Допис Министарства финансија-Управе за трезор, бр. 401-00-788-11/2017-001-007 од 8. 1. 2018. године

¹⁷ Допис Повереника бр. 071-04-2783-4 /2017-03 од 10. 1. 2018. године

¹⁸ Допис 08 бр. 401-00-233/2018 од 23. 2. 2018. године

¹⁹ Чл.28. ст.4. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја

²⁰ Податак се односи на стање на дан 1. 2. 2018. године

године Повереник поднео Влади, она то није учинила ни у једном случају. Само у 2017. години, Повереник је затражио обезбеђење извршења у 43 случаја.

Примера ради, Влада је у 2017. години одбила да обезбеди извршење решења да се тражиоцима учине доступним информације, односно уговори које је ЈП "Железнице Србије" закључило у периоду 2011-2013. године у вези са услугама маркетинга, рекламирања, оглашавања, односа са јавношћу, спонзорства/донаторства и слично; затим информације из уговора и анекса уговора о набавци сировина које је „Железара Смедерево“ д.о.о. закључила са компанијом Bremer International Limited, у 2013. и 2015. години и информације о извршеним плаћањима; одређене информације Агенције за борбу против корупције у вези са контролом имовине и прихода градоначелника града Београда током 2016. године; информације из уговора о јавним набавкама ЈП „Србијагас“ закључене са привредним друштвом "Енерготехника - Јужна Бачка" д.о.о. Нови Сад, у периоду од 2010. године до 9. 2. 2015. године и други.

2.2.3. Отежано спровођење овлашћења Повереника

Повереник је у 2017. години у поступку решавања по жалби због повреде права на приступ информацијама у 14 случајева применио овлашћење из члана 26. Закона о приступу информацијама која га овлашћују да од органа власти затражи, ради увида, документе са информацијама које су предмет захтева жалиоца, како би утврдио да ли се информације из документа могу учинити доступним на захтев жалиоца или не. Ово овлашћење Повереник је претходних година без већих проблема спроводио тако што су му органи власти, на његов захтев, достављали ради увида тражене документе ради утврђивања чињеничног стања неопходног за доношење одлуке по жалби, осим у једном предмету. Тај предмет се односио на случај "Железаре Смедерево"²¹ у коме је Министарство привреде, осим што је информације из тражених уговора ускратило јавности, одбило да достави на увид тражене документе.

У 2017. години, од четрнаест захтева Повереника да му се, ради увида, доставе информације у интегралном тексту, органи власти су поступили у 8 случајева достављањем тражених докумената које је Повереник, након увида, вратио уз примену прописаних мера безбедности уколико се радило о класификованим документима.

Шест органа власти су одбили да Поверенику доставе затражену документацију. Један од наведених случајева се односио на *Правни факултет у Новом Саду* који је обавестио Повереника да не поседује документацију, што је према околности случаја готово немогуће, будући да се документација односи на службену преписку у вези са докторском титулом стеченом на том факултету. Ради се иначе о докторату носиоца јавне и политичке функције, професора на факултету и народног посланика и председника владајуће посланичке групе у Народној скупштини.

Други случај се односио на поступак по жалби новинара против *Агенције за борбу против корупције* у вези са информацијама о контроли имовине и прихода градоначелника Београда и извршење решења донетог по жалби. У том поступку, Агенција ни на три пута поновљен захтев Повереника, није доставила на увид тражене документе. Агенција је захтев Повереника најпре условљавала да увид оствари

²¹ Случај је описан у Извештају Повереника за 2016. годину, доступном на <http://www.poverenik.rs>

повереник лично у просторијама Агенције²², у вези са чим је Повереник указао Агенцији²³ да то није у складу са законом, да такво поступање Агенције представља преседан у вишегодишњем раду Повереника, да Повереник има већи број запослених који имају одговарајући сертификат за приступ класификованим документима, изразивши истовремено сумњу у постојање услова да се предметне информације класификују као строго поверљиве. Позвао је Агенцију на сарадњу и достављање тражених докумената у интегралног тексту, на начин прописан Законом о тајности података и прописа о поступању са класификованим документима. Агенција је поново одбила да достави тражене документе Поверенику, условљавајући да се увид изврши у просторијама Агенције.²⁴ Повереник је након тога још једном, по трећи пут, позвао Агенцију²⁵ да поступи по његовом захтеву како би утврдио чињенице од значаја за спровођење поступка извршења решења, што Агенција није учинила.

Поступање Агенције на описани начин је било утолико више проблематично што нико од запослених у Агенцији у то време није имао сертификат за приступ класификованим документима²⁶.

Министарство спољних послова је одбило да достави Поверенику документацију тј. извештај радне групе Министарства која је испитивала околности погибије службеника Амбасаде РС у Либији. Министарство је у вези са тим захтевало од Повереника да прибави стручно мишљење Канцеларије Савета за националну безбедност и мишљење Министарства надлежног за послове правосуђа, надлежним за надзор над применом Закона о тајности података, будући да се ради о „строго поверљивим“ документима²⁷. Овај одговор уследио је упркос томе што је Повереник претходно обавестио Министарство²⁸ да су у Служби Повереника испуњени сви прописани услови за руковање и поступање са тајним подацима, а да приступ тајним подацима имају искључиво лица која имају одговарајуће сертификате.

Министарство рударства и енергетике је, недостављање документације која се односи на пословни однос са компанијом која по одлуци Арбитражног суда у Женеви има потраживање према Републици Србији на име дуговања РТБ Бор, оправдало тиме да је затражило мишљење Државног правобранилаштва о томе да ли може да поступи по захтеву Повереника, од када је прошло више од два месеца, а да и даље није поступљено.²⁹

Остали случајеви се односе на **ЈП „Југоимпорт СДП“** и документацију-уговоре о донацијама у ком случају ЈП није уопште одговорило на захтев Повереника као и на **Министарство одбране-Војно безбедносну агенцију** и документацију о инциденту за време Параде поноса у 2014. години. Министарство-ВБА је тражило да Повереник изврши увид у просторијама ВБА, на шта је Повереник одговорио и поновио захтев, али Министарство-ВБА ни након тога није доставило тражену документацију, већ је поново тражило да Повереник изврши увид у просторијама ВБА.

²² Допис Агенције за борбу против корупције, бр. 014-037-00-0503/16-05-02 од 27. 3. 2017. године

²³ Допис Повереника, бр. 071-04-881/1/2017-03 од 4. 4. 2017. године

²⁴ Допис Агенције за борбу против корупције, бр. 014-037-00-0503/16-05/3 од 7. 4. 2017. године

²⁵ Допис Повереника, бр. 071-04-881/2/2017-03 од 11. 4. 2017. године

²⁶ Допис Канцеларије Савета за националну безбедност и заштиту тајних података, бр. 07-00-00005/2/2017-01 од 19. 4. 2017. године

²⁷ Допис Министарства спољних послова И бр. 44-3/2017 од 11. 12. 2017. године

²⁸ Допис Повереника бр. 071-01-2148/2017-03 од 22. 11. 2017. године

²⁹ Допис Министарства рударства и енергетике бр. 011-00-128/2017-02 од 24. 11. 2017. године

Могућност да би Повереник овлашћење за увид у изворни документ који садржи информације које су предмет захтева могао да оствари код органа власти је неприхватљива из више разлога. Најпре, то је неизводљиво, имајући у виду да неколико хиљада органа власти у Србији³⁰ подлеже примени Закона о приступу информацијама, а да су капацитети Повереника несразмерни том броју, па би спровођење наведеног овлашћења на територији Србије, чак и да је објективно изводљиво, било и потпуно нерационално. И оно што је најважније, јесте то да је готово немогуће припремати одлуку по жалби без да се истовремено разматра садржај документа и утврди да ли и које информације или делове документа треба изузети од приступа, када се ради о поверљивом документу.

2.2.4. Неадекватна одговорност

Повреда права на слободан приступ информацијама, укључујући најдрастичније облике од потпуног игнорисања захтева грађана и непоступања по извршним и обавезујућим решењима Повереника до неизвршавања других законских обавеза органа власти, и у 2017. години је остала некажњена у највећој мери, у односу на степен непоштовања Закона о приступу информацијама.

Стање у погледу одговорности за повреду права на приступ информацијама најбоље илуструје податак о свега 11 захтева за покретање прекршајног поступка колико је Управна инспекција у 2017. години поднела прекршајним судовима³¹ наспрам преко три хиљаде основаних жалби које је Повереник решио у истој години. Такође, степен извршења других законских обавеза у вези са објављивањем информатора о раду, достављањем извештаја Поверенику, спровођење обуке је на укупном нивоу мањи од 30%, а овим обавезама подлеже близу три хиљаде органа власти, што значи да велика већина органа ову обавезу игнорише, некажњено.

Одсуство одговорности за повреду овог права и то не само прекршајне, несумњиво охрабрује одговорне у органима власти да то чине и даље, у уверењу да неће сносити никакве последице. Осим тога, вишегодишње одсуство пуне одговорности за повреду права је главни узрок веома великог броја жалби Поверенику. Објективна немогућност Повереника да све жалбе решава у законском року, често је разлог подношења тужби и проузроковања трошкова и непотребних буџетских издатака. То оправдано изазива незадовољство грађана и додатно оптерећује рад Службе Повереника.

Код таквог стања ствари, и у 2017. години, грађани чије је право повређено су сами, у својству оштећених, поднели 401 захтев за покретање прекршајних поступака,³² што је многоструко више у односу на 11 захтева које је поднела Управна инспекција, о чему ће бити више речи у наставку овог извештаја.

Поред одсуства одговорности, присутан је и проблем неуједначене праксе појединих прекршајних судова као и различите политике кажњавања. По питању легитимитета оштећених да поднесу захтев за покретање прекршајног поступка, а

³⁰ Око једанаест хиљада органа власти, према стању из Каталога органа www.poverenik.rs

³¹ Допис Управног инспектората број 011-00-00031/2017-06 од 18. 1. 2018. године

³² Подаци прекршајних судова у Србији достављени на захтев Повереника

нарочито када нису претходно у управном поступку користили институт жалбе Поверенику, поједини прекршајни судови се и даље не придржавају става који је тим поводом заузео Врховни касациони суд 6. 12. 2016. године, на иницијативу Повереника, II Су - 17157-16, по коме ускраћивање адекватног одговора тражиоцу информација представља повреду личног права, па је тражилац информације као оштећени увек овлашћен да сам поднесе захтев за покретање прекршајног поступка. Такав став је и Повереник заступао и то пре заузимања става од стране Суда.

Посебно забрињава то што и сам Прекршајни апелациони суд нема јединствен став по питању активне легитимације за покретање прекршајног поступка када су тражиоци информација правна лица. Тако је у два случаја овај Суд у Београду заузео став да удружење грађана нема својство оштећеног, односно да то није доказао³³, а Одељење истог суда у Новом Саду је у три одлуке потврдило став да својство оштећеног правног лица произилази из самог Закона о приступу информацијама³⁴.

И поред заузетог става Врховног касационог суда и дописа Повереника Прекршајном апелационом суду о томе³⁵, Поверенику се и даље обраћају прекршајни судови тражећи информације о изјављеним жалбама у конкретним случајевима, а поводом вођења прекршајног поступка, што је ирелевантно са становишта права тражиоца да поднесе захтев за покретање прекршајног поступка. Осим тога, то је и непотребно администрирање које одуговлачи прекршајни поступак на штету оштећеног.

У случајевима у којима је и дошло до изрицања казни, оне су у просеку ближе законском минимуму, а врло често, у поступку по жалби, долазило је до обуставе поступка због застарелости.³⁶ С тим у вези је значајно поменути да у процесу измена Закона о прекршајима, Министарство правде није прихватило иницијативу Повереника да се повећа рок застарелости за прекршаје прописане Законом о приступу информацијама, имајући у виду његов антикорупцијски потенцијал.

2.2.5. Вишегодишње одлагање измена Закона о приступу информацијама

Преко потребну дораду Закона о приступу информацијама којом би се отклониле највеће препреке у његовом спровођењу и остваривању права грађана, извршна власт, тј. Влада Републике Србије одлаже пуних шест година, тј. од 2012. године када је Предлог Закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја повучен из скупштинске процедуре. Од тада, потребе за дораду Закона су много израженије, укључујући потпуно уређивање питања извршења решења Повереника, како би се отклонила могућност различитих тумачења норми и одбијања надлежности појединих органа, о чему је напред било

³³ Пресуда 20-Прж. бр. 5321/17 и 7-Прж. бр. 10956/17

³⁴ Пресуде III-305 Прж. бр. 1824/17, III-308 Прж. бр. 17028/17 III-308 Прж. бр. 14033/17

³⁵ Допис Повереника бр. 071-02-1267/2017-03 од 12. 4. 2017. године

³⁶ Подаци прекршајних судова достављени на захтев Повереника, приказани у наставку овог извештаја

речи. Даље, константно одлагање измена овог закона утиче негативно на остваривање самог права и истовремено непотребно оптерећује рад Повереника.³⁷

Надлежни органи су се обавезали на усвајање измена Закона о приступу информацијама у готово свим својим стратешким документима (о борби против корупције, о реформи државне управе, о придруживању Европској унији, о интеграцијама- Поглавље 23, о спровођењу међународно прихваћене идеје Партнерства за отворену управу и др.), наглашавајући потребу веће транспарентности свих процеса органа власти, проширења овлашћења и ресурса којима располаже Повереник, обавезност поштовања решења и упутстава Повереника. Последњи утврђени рок за усвајање измена Закона о приступу информацијама је последњи квартал 2017. године.³⁸

Усвајање измена Закона о приступу информацијама је нужно потребно ради отклањања евидентних препрека у остваривању права, првенствено оних које се односе на извршење одлука Повереника, али и ради унапређења проактивног објављивања информација, веће транспарентности и одговорности органа власти и оснаживање антикорупцијског потенцијала овог закона.

2.3. Карактеристични случајеви изигравања права на приступ информацијама у 2017. години

2.3.1. Проглашавање тајним информација о функционерима (имовина, приходи, титуле и слично)

Илустративни пример кршења права на слободан приступ информацијама од јавног значаја злоупотребом Закона о тајности података од стране органа власти јесу случајеви који се односе на информације о имовини и приходима функционера.

По Закону о тајности података, тајним се може одредити податак од интереса за Републику Србију чијим би откривањем неовлашћеном лицу настала штета, а нарочито податак који се односи на националну и јавну безбедност, на одбрамбене, спољнополитичке, безбедносне и обавештајне послове органа јавне власти, на односе државе са другим државама и међународним организацијама.

„Случај Сенише Малог“

У вези случаја Сенише Малог, градоначелника Београда, Повереник је у 2017. години имао у раду 14 предмета поводом жалби новинара због недобијања информација или по предлозима за извршење решења донетих по жалби, а односе се на следеће:

³⁷ При завршетку овог извештаја, Министарство државне управе и локалне самоуправе је започело спровођење поступка измена Закона о приступу информацијама

³⁸ Извештај бр. 3/2017 о спровођењу Акционог плана за Поглавље 23, новембар 2017. године <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/17033/izvestaj-br-32017-o-sprovodjenju-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>
У току писања овог извештаја Министарство државне управе и локалне самоуправе је објавило полазне основе за измену Закона о приступу информацијама: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/17033/izvestaj-br-32017-o-sprovodjenju-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>

Више јавно тужилаштво је на захтеве више новинара одбило да достави информације у вези са кривичним поступком против овог функционера, о предузетим радњама и мерама поводом Извештаја који је том тужилаштву доставила Агенција за борбу против корупције у августу 2016. године и Извештаја Управе за спречавање прања новца о контроли финансијских активности овог функционера вршеној по пријави банке из 2009. године о сумњивој новчаној трансакцији на рачуну именованог од преко пола милиона евра. Тужилаштво је ове информације ускратило с позивом на тајност, да се ради о информацијама које носе ознаку „строго поверљиво“, па информације није доставило чак ни по налогу из решења Повереника донетих по жалби новинара. У одговору Тужилаштва упућеном новинару се наводи да „из прикупљених података, као и анализом истих, Више јавно тужилаштво у Београду је нашло да не постоје докази који би указали да се у радњама градоначелника Синише Малог стичу елементи било ког кривичног дела из надлежности вишег тужилаштва“. Виша тужилаштва су иначе по закону надлежна за кривично дело прања новца.

Агенција за борбу против корупције је првобитно ускратила Извештај о ванредној контроли имовине и прихода наведеног функционера, с позивом да би његово достављање угрозило његову приватност, као и вођење поступка. По налогу Повереника, Агенција је Извештај доставила тражиоцу, али је заштитила више података него што је Повереник наложио решењем. Агенција је такође одбила да новинару достави дописе Управе за спречавање прања новца и Вишег јавног тужилаштва у овом случају, са образложењем да се ради о „строго поверљивим“ документима. У овом предмету Агенција је одбила и да омогући Поверенику увид у наведене документе, о чему је већ било речи у овом извештају.

Поводом истог случаја, и Управа за спречавање прања новца Министарства финансија се позвала на тајност документа, када је одбила захтев новинара да достави допис Вишег јавног тужилаштва који јој је достављен и одговор на допис са пратећом документацијом. Јавности још увек није учињен доступним Извештај ове управе у вези са спорном трансакцијом новца.

Пореска управа Министарства финансија је такође, с позивом на поверљивост, одбила да достави информације о томе шта је предузела поводом извештаја који јој је Агенција за борбу против корупције доставила у предмету утврђивања имовине и прихода Синише Малог.

Универзитет у Београду је тек по решењу Повереника донетог по жалби новинара учинио доступним информације о активностима које је предузео у вези са пријавом о плагијату докторске дисертације Синише Малог из 2014. године, након што је првобитно исте информације ускратио с позивом на могућност угрожавања поступка.

„Случај Александра Вулина“

У вези случаја Александра Вулина, министра одбране, Повереник је у 2017. години имао у раду 9 предмета поводом жалби новинара због недобијања информација или по предлозима за извршење решења донетих по жалби, а односе се на пријаву

имовине и утврђивања порекла новца од око две стотине хиљада евра за купљени стан, односно на поступање надлежних органа у вези са тим.

Управа за спречавање прања новца Министарства финансија је информације из својих одговора Агенцији за борбу против корупције поводом достављеног извештаја о имовини Александра Вулина и сумње да је извршено кривично дело прање новца, ускратила новинару са образложењем да се ради о документима са ознаком „строго поверљиво“. Исто је учинила и Агенција за борбу против корупције, са образложењем да се ради о документу који је Управа означила строго поверљивим. Управа је поступила по налогу из решења Повереник донетог по жалби, а након тога, по скидању ознаке тајности од стране Управе, то је учинила и Агенција поступајући по решењу Повереника.

Тужилаштво за организовани криминал је доставило тражиоцу информације из службене белешке која је претходила одлуци Тужилаштва о оглашавању ненадлежним за поступање по кривичној пријави против Александра Вулина, поводом истраге о пореклу новца за куповину стана.

Прво основно јавно тужилаштво је, недостављање информација новинарима о поступању у случају Александра Вулина, најпре правдало тиме да би достављање информација о одбацивању кривичне пријаве и службене белешке о томе могло да угрози или отежа неки будући судски поступак, ако би се евентуално прибавили нови докази. Поводом жалбе Поверенику, исто тужилаштво је одговорило да у конкретном случају нема основа за покретање поступка због кривичног дела непријављивања имовине те да је то тужилаштво, у оквиру своје надлежности, вршило проверу само у односу на то дело, а да провера навода о пореклу новца потпада под надлежност Вишег јавног тужилаштва у Београду.

Осим наведених информација о поступању органа у вези са имовином Александра Вулина, предмет интересовања јавности су биле и информације у вези са служењем војне обавезе и ослобађањем од исте, а поводом јавних изјава министра Вулина у вези са тим. Министарство одбране није поступило по захтеву тражиоца информација са образложењем да би повредило приватност министра. По решењу Повереника донетог по жалби, Министарство одбране је поступило.

2.3.2. Одбијање захтева под видом хипотетичког угрожавања другог интереса или игнорисање захтева

Случај „Савамала“

Догађај о рушењу објеката у Херцеговачкој улици у Београду изведен под неразјашњеним околностима у ноћи 25. априла 2016. године, познат као случај „Савамала“, и информације о томе које мере су надлежни државни органи предузели или нису предузели и друге околности у вези са тим догађајем су и у 2017. години били предмет интересовања јавности. Нажалост, и поред свих мера и формалних одлука које је Повереник предузео поводом обраћања и жалби грађана, још увек су многе информације недоступне за јавност.³⁹

³⁹ у [извештају Повереника за 2016. годину](#) приказане су активности предузимане у тој години

Прво основно јавно тужилаштво у Београду које води поступак у вези са овим случајем након што му је предмет уступљен од Вишег јавног тужилаштва из Београда као и Министарство унутрашњих послова, одбијају да поступе по решењу Повереника и доставе информације које се односе на све извештаје Министарства достављене на захтев тужилаштва у вези са овим догађајем. Министарство је одбило да достави и извештај о унутрашњој контроли у вези са овим догађајем.

Док је Министарство игнорисало захтеве тражиоца и није се изјашњавало ни на наводе жалбе достављене од Повереника, Тужилаштво је захтеве новинара одбило из разлога да би то угрозило поступак истраге, без аргументације на који начин би, после скоро две године, истрага могла бити угрожена објављивањем тражених информација. Тужилаштво је ускратило и приступ другим информацијама из истраге, укључујући одговоре јавних предузећа „Паркинг сервис“ и „ЕПС Електродистрибуција“ из Београда у вези са овим догађајем.

ЈКП „Градска Чистоћа“ Београд је такође одбило да одговори на захтев тражиоца информација, као и да се изјасни на жалбу и да поступи по решењу Повереника да жалиоцу достави информације у вези са чишћењем Херцеговачке улице 24/25 априла 2016. године.

Ускраћивање информација о овом догађају и одлуке Повереника по жалби да се информације морају учинити доступним, треба разматрати у контексту околности да се односе на догађај поводом кога је Заштитник грађана⁴⁰ утврдио да је дошло до кршења људских права и озбиљних пропуста у поступању односно непоступању надлежних органа, да је од догађаја прошло безмало две године и да неоправдано дуго траје истражни поступак, што додатно појачава интерес јавности да зна истину о томе. Такође, Европски парламент је 14. јуна 2017. године усвојио Резолуцију о извештају Комисије о напретку Србије за 2016. годину, у којој се у тачки 14. наводи да „је са забринутости узео у обзир контроверзне догађаје у београдском округу Савамала, нарочито у погледу рушења приватне имовине; забринут је због чињенице да након пуних годину дана није дошло ни до каквих помака у истрази, па позива на брзо решавање тог проблема и на пуну сарадњу с правосудним органима у истрагама како би се починитељи привели правди“. Из наведеног произилази да су тражене информације од значаја за остваривање увида у рад тужилаштва и других надлежних органа у предметном случају и владавину права и то, како од стране домаће јавности, тако и од стране органа ЕУ, а у вези са преговорима о чланству Србије.

Случај Аеродром „Никола Тесла“

Комисија за јавно-приватно партнерство у Београду није поступила по захтеву организације „Транспарентност Србија“ из Београда да јој достави информације, односно копије докумената у којима је садржано мишљење о предлогу пројекта јавно-приватног партнерства за Аеродром „Никола Тесла“. На захтев Повереника да се изјасни на наводе жалбе, Комисија није одговорила, нити је поступила по налогу из решења Повереника донетог по жалби да тражиоцу достави информације.

⁴⁰ Налази и препоруке Заштитника грађана, бр. 13-32-2147/2016 од 9. 5. 2016. и бр. 13-37-2526/2016 од 10. 6. 2016. године <http://www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33?limit=50&start=50>

Министарство финансија од кога је иста организација захтевала информације садржане у Концесионом акту и Студији оправданости концесије Аеродрома “Никола Тесла” је обавестила тражиоца и Повереника да не располаже траженим информацијама. Транспарентност – Србија је ове информације тражила и од ресорног Министарства саобраћаја и од Владе Србије. Министарство саобраћаја је најпре одбило да их достави са образложењем да би тиме био угрожен интерес државе, а потом је, након интервенције Повереника, тврдило да уопште не поседује те документе.

Влада није одговорила на захтев тражиоца, а Управни суд је, по тужби Транспарентности, наложио Влади да одговори на захтев, што она није учинила.

Наведени акти би, према Закону о јавно-приватном партнерству и концесијама, требало да дају одговор јавности на питања зашто је концесија боља од других могућих решења развоја улагањем сопствених средстава или продаје.

Случај Тржног центра „Депо“

Новинари су од јавног комуналног предузећа ГСП „Београд“ захтевали информације у вези са штетом насталом услед пожара из августа 2014. године у коме је изгорео тржни центар „Депо“ у Београду, ул. Булевар краља Александра 142, у власништву тог предузећа и то информације о пријави штете, о осигурању имовине и висини наплаћене штете, односно о ликвидацији штете. ГСП је игнорисало захтев новинара, није се изјаснило ни на наводе жалбе коју му је Повереник доставио на изјашњење. По решењу Повереника донетог по жалби, ЈКП ГСП „Београд“ је поступило.

Прво основно јавно тужилаштво у Београду, од кога је, у вези са овим догађајем, затражена копија службене белешке Тужилаштва да нема места покретању кривичног поступка, одбило је поднети захтев са образложењем да би то могло угрозити евентуално нови кривични поступак, иако је нашло да нема места покретању кривичног поступка по службеној дужности. По решењу Повереника донетог по жалби, Тужилаштво је поступило.

Информације у вези осигурања, пријаве и наплате штете у вези са овим догађајем су остале непознате јавности и изазивају сумњу због даљег располагања предметног комплекса земљишта на атрактивној локацији од стране града Београда, односно продаје фирми која је према јавно доступним подацима из регистра, регистрована непосредно пре куповине.

Б. Право на заштиту података о личности

2.1. Правни оквир – основни проблем у заштити података о личности

Правни оквир у области заштите података о личности није потпуно, нити довољно уређен, док су поједини закони који прописују обраду података о личности у појединачним ситуацијама у међусобном односу опречни. Овакво стање има за последицу повреду права на заштиту података о личности и повреду права на приватност. Уз континуирано одлагање усвајања новог закона о заштити података о личности, случајеви повреде могу се категорисати као уобичајени.

Поред правног оквира који и даље представља основну препреку у обезбеђивању заштите података о личности у Србији, будући да се ова област прожима кроз све аспекте друштва и појединца у том друштву. Приступ заштити података о личности треба да буде системски. Као такав подразумева да се Србија као друштво одреди према праву на приватности и вредности које та права, па тиме и достојанство личности, представља за друштво. Системски приступ би тако подразумевао и формулисање стратегије, као званичног документа, а с тим у вези и акционог плана.

Важно је истаћи да право на приватност и заштиту података о личности не може бити надлежност једног органа или само појединих. Уједно, подаци о личности представљају вредност за све привредне субјекте који обрадом података остварују добит, па је неопходно да сви привредни субјекти буду и одговорни према подацима. Међутим, неадекватни правни оквир не може одговорати ни привредним субјектима, с обзиром да такво уређење узрокује правну несигурност.

Имајући у виду недостатке правног система заштите података о личности у Србији, с једне стране, и значај новог европског правног оквира заштите података на цео свет, с друге, чини се да ће привреда Србије бити на великом губитку. На губитку ће бити и држављани Србије којима држава не пружа степен заштите који ће од маја 2018. године уживати и сви држављани Европске уније. На крају, на губитку ће бити и држава Србија која, пропуштајући рокове које је Влада одредила, а који су дефинисани Акционим планом за Поглавље 23 „Правосуђе и основна права“ ризикује добијање неповољне оцене Европске комисије.

2.1.1. Међународно-правни оквир

Са становишта међународног права и међународних односа, усклађивање националног законодавства са правом Европске уније представља међународно-правну обавезу Републике Србије одређену Споразумом о стабилизацији и придруживању (члан 81.)⁴¹. Додатно, статус кандидата за чланство у Европској унији подразумева спољну и унутрашњу политику земље у складу са политиком Европске уније и правним тековинама ове супранациолне организације.

⁴¹ Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране ("Сл. гласник РС - међународни уговори", бр. 83/2008).

Као држава чланица Савета Европе, Република Србија учествује у креирању европског права људских права, а стандарди људских права изражени, између осталог, у пресудама Европског суда за људска права су део унутрашњег права као општеприхваћена правила међународног права.

Неколико година уназад, активности и Европске уније и Савета Европе су се значајно интензивирале у области права на заштиту података о личности.

У области заштите података о личности догодиле су се значајне промене у Европској унији и ова област је једна од ретких области у надлежности Европске уније, а нарочито људских права, да је уређена на јединствен начин уз могућност незнатних одступања. 27. априла 2016. године, усвојена је Уредба⁴² 2016/679 Европског Парламента и Савета о заштити лица у вези са обрадом података о личности и о слободном кретању таквих података, као и о стављању ван снаге Директиве 95/46/ЕЗ. Не само да Уредба ставља ван снаге Директиву 95/46/ЕЗ, већ значајно другачије, потпуније и прецизније уређује заштиту података о личности и то не само на тлу Европске уније, већ готово глобално. Управо из разлога сложености и опсежности документа, државама је остављен рок од две године да ускладе своје прописе.

Прва Држава чланица која је ово учинила је Немачка и уједно је и илустрација како усклађивање са Уредбом не значи препис, будући да Уредба не уређује, примера ради, процесна питања, нити све посебне видове обраде података као што је видео-надзор. Поједине одредбе упућују на националне законе као коначан избор између понуђених алтернатива, или специфичности националних правних система.

Поред наведене Уредбе, усвојена је и Директива 2016/680 Европског Парламента и Савета, од 27. априла 2016. године, о заштити појединаца у вези са обрадом података о личности од стране надлежних органа у сврху спречавања, откривања, истраге или гоњења за кривична дела или извршавања кривичних санкција и о слободном кретању тих података, као и о стављању ван снаге Оквирне одлуке Савета 2008/977. Директива је ступила на снагу 5. маја 2016., а државе чланице су дужне да решења Директиве уграде у своја национална законодавства до 6. маја 2018. године.

Са становишта активности Савета Европе важно је истаћи рад на модернизацији Конвенције о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података, првог обавезујућег међународног документа из области заштите података, усвојене сада већ давне 1981. године. Циљ новог документа, чије форма као нове конвенције или додатног протокола постојеће није одлучена, је да унапреди заштиту података и усагласи правне системе широког спектра држава, будући да је она отворена за приступ и нечланицама Савета Европе.

Неколико значајних пресуда Европског суда за људска права у вези са чланом 8. Европске конвенције о људским правима којим се јемчи право на приватност донете су током 2017. године, а чији је ефекат од значаја за националне правне оквире. За потребе извештаја, потребно је издвојити две пресуде – прва се тиче обавеза послодавца приликом успостављања дозвољеног надзора над запосленим,⁴³ а друга обраде ДНК као биометријских и генетских података и прављење базе за потребе органа унутрашњих

⁴² <https://www.poverenik.rs/sr/pravni-okvir-zp/medjunarodni-dokumenti/2502-uredba-2016679.html>

⁴³ Случај Барбулеску против Румуније (представка број 61496/08, *BĂRBULESCU v. ROMANIA*), пресуда Великог већа од 5. септембра 2017. године.

послова.⁴⁴ Прва пресуда указује на могућност надзора запослених као изузетак и садржи детаљну листу обавеза послодавца у случају намере оваквог задирања у приватност запослених. Друга пресуда указује на обавезу минимизације података у случају формирања ДНК регистра у погледу тежине кривичних дела или дужине трајања. Ова пресуда од нарочитог је значаја у разматрању опасности по приватност и друга људска права у случају некритичког усвајања закона о ДНК регистру, о чему је реч у делу извештаја о издвојеним радним верзијама закона на које је Повереник давао мишљење.

Потребно је указати и да Повереник, у складу са својим надлежностима и положајем независног државног органа, у свакој прилици исказује безрезервну спремност и пружа помоћ и подршку надлежним органима и телима у процесу стабилизације и придруживања Србије Европској унији. У том смислу, Повереник је током 2017. године доставио више прилога Влади РС, Министарству правде, Министарству државне управе и локалне самоуправе, Канцеларији за европске интеграције и Савету за спровођење Акционог плана за поглавље 23.

2.1.2. Унутрашњи правни оквир

Имајући у виду да током 2017. године није било промена Закона о заштити података о личности, у овом делу (2.1.2.) извештаја поновљене су информације садржане у претходним извештајима.

У погледу важећег Закона о заштити података о личности и оцени његове неусклађености са појединим општим начелима, институтима и пракси заштите података преваходно на територији Европе, могло би се истаћи неколико области. Наиме, бројне одредбе Закона о заштити података о личности нису одговарајуће, неке су непотпуне, док су поједина питања изостала из ЗЗПЛ, а да нису уређена ни другим, посебним законима.

Као пример одредаба које нису одговарајуће, требало би навести форму пристанка лица на обраду података о личности, која игнорише не само развој технологије, већ и уобичајене међуљудске односе. Тако, примера ради, ЗЗПЛ не признаје попуњавање упитника на интернет страници неког правног лица, ако лице своје податке није верификовало електронским потписом. Доследном применом таквог правила негирала би се законитост рада Портала Е-управе за све кориснике који су порталу приступили без електронског потписа, само са подацима имејл адресе.

Пример непотпуне одредбе очигледан је у одредби која омогућава да сврха обраде не буде јасно одређена, што је супротно основном начелу заштите података да обрада мора бити одређена и ограничена. ЗЗПЛ омогућава да се подаци који се обрађују у једну сврху обрађују за „хуманитарне потребе“, а да овај појам у правном систему Србије нигде није одређен, док се у пракси веома широко тумачи. Даље, ЗЗПЛ садржи и формулацију да се „поједине одредбе овог закона не примењују“, што је уједно и пример коруптивне норме, па тиме и недопустиве.

⁴⁴ Случај Ајкагер против Француске (представка број 8806/12, AYCAGUER v. FRANCE), пресуда од 22. јуна 2017. године

У погледу норми које недостају важно је истаћи области као што су видео-надзор, обрада биометријских података, али и поступак остваривања права на заштиту података о личности, поступак изношења из земље података о личности, поступак вршења надзора. Такође, имајући у виду садржину усвојене Опште уредбе о заштити података, овом списку треба додати, као недостајуће, и одредбе о овлашћењима Повереника, безбедности података, анализе ризика по права лица у случају појединих обрада које могу озбиљно да угрозе права лица, обавезама руковалаца да Поверенику пријаве продор у безбедност података и тако даље. Ради потребе целовитог приказа унутрашњег правног оквира, треба и у овом извештају навести да је ЗЗПЛ од усвајања мењан три пута. Први пут, кад је донет Закон о тајности података („Сл. гласник РС“, бр. 104/2009), на основу ког су престале да важе одредбе чл. 45. ст. 2.-4. ЗЗПЛ које су се односиле на незаконито ограничење приступа органу који врши надзор над применом прописа. Други пут, по одлуци Уставног суда Србије о неуставности појединих одредаба ЗЗПЛ, које су донете по предлогу Повереника, а тицале су се могућности обраде података на основу подзаконског акта. На крају, трећи пут, у виду допуне у погледу дозвољености промене сврхе обраде података о личности када је реч о хуманитарним потребама, а која се показала, супротно намери законодавца, као одредба која више отежава, него што олакшава примену, будући да уједно представља пример неодређене сврхе.

Даље, неадекватан унутрашњи правни оквир заштите података о личности огледа се и у неодговарајућим секторским законима. Наиме, потребно је изменити, односно допунити бројне секторске законе који по правилу непотпуно уређују обраду података о личности у датом сектору, док одређени секторски закони уопште не уређују ову материју. На ову потребу Повереник је указао још 2010. године као резултат заједничког рада са Повереником за информације Словеније.

Такође треба истаћи да већи број закона, нарочито оних који су донети пре доношења ЗЗПЛ, не садрже одредбе којима се на одговарајући начин уређује материја прикупљања, држања, обраде и коришћења података о личности, а што је уставна обавеза (члан 42. став 2. Устава Србије), већ се предметна материја често уређује подзаконским актима. Такође, подзаконским актима се често недовољно или непотпуно уређују техничка и слична питања у вези са радњама обраде података, а која би управо овим актима требало да се уређују.

Следећи проблем унутрашњег правног оквира заштите података о личности огледа се у непостојању неких подзаконских аката које је Влада РС требало још давно да донесе, али то још увек није учинила. До сада су у року донети само они прописи за чије доношење је био надлежан Повереник.

Влада РС није донела акт о начину архивирања и мерама заштите нарочито осетљивих података, за чије доношење је био утврђен рок који је истекао 4. маја 2009. године. На кашњење од скоро девет година Повереник је небројено пута подсећао. Такође, Влада није усвојила акциони план за спровођење Стратегије заштите података о личности, са дефинисаним активностима, очекиваним ефектима, носиоцима конкретних задатака и роковима за извршење задатака, за чије доношење је био утврђен рок који је истекао 20. новембра 2010. године. На кашњење од више од седам година Повереник је такође небројено пута подсећао. Чињеница је да је Стратегија, усвојена сада давне 2010. године, застарела, и да би требало усвојити нову.

2.1.3. (Не)доношење новог ЗЗПЛ

С обзиром на бројне одредбе Закона о заштити података о личности које су неодговарајуће или непотпуне, а поједина питања уопште нису ни уређена, Повереник је уназад неколико година, на то указивао више пута Влади, а посебно Министарству правде, предлажући при томе и конкретна решења у циљу превазилажења таквог стања.

С тим у вези, сада већ давно, Повереник је нудио конкретна решења која су се односила на уређивање видео-надзора, па је Повереник доставио Министарству одредбе о видео-надзору као могуће допуне Закона о заштити података. Непредузимање одговарајућих мера надлежних органа, пре свега Владе Србије, принудиле су Повереника да самостално сачини Модел новог закона о заштити података о личности октобра 2014. године. Повереник је тада тај Модел доставио Министарству правде, а тек око годину дана након тога, Министарство правде је припремило Нацрт закона о заштити података о личности, који нажалост нема додирних тачака са Моделом Повереника, иако је то као обавеза дефинисано Акционим планом за преговарање Поглавља 23.

Како је у међувремену усвојена Општа уредба о заштити података, Повереник је припремио нови Модел закона о заштити података о личности и доставио Министарству правде априла 2017. године, а потом у два наврата председници Владе, с обзиром на то да премијерка није била упозната са чињеницом да је Повереник припремио Модел закона, нити садржином тог Модела.

Крајем 2017. године Министарство правде је припремило Нацрт закона о заштити података о личности о коме се по Закључку Одбора за правни систем и државне органе Владе Србије, 05 бр. 011-11658/2017 од 28. 11. 2017. године спровела јавна расправа у периоду од 1. 12. 2017. до 15. 1. 2018. године. Повереник је на текст Нацрта доставио мишљење почетком 2018. године у начелу и појединостима са закључком да би најрационалније решење било да се Модел закона о заштити података о личности који је припремио Повереник, заснован на искуственим чињеницама и анализи примене важећег закона о заштити података о личности и који је усаглашен са одредбама из Опште уредбе о заштити података, уврсти у званичну процедуру усвајања, с тим да се, ако је то потребно, допуни оним решењима садржаним у Нацрту закона која су прихватљива, а која евентуално нису садржана у Моделу закона. Овакав предлог у складу је и са формализованом обавезом Министарства правде да према Моделу Повереника припреми Нацрт закона о заштити података.

Нажалост, тренутна ситуација је да нови закон није усвојен иако је тај рок, уз вишегодишње одлагање, одређен у Акционом плану. Последице неусвајања новог закона о заштити података о личности су вишеструко неповољне, по грађане и привреду Републике Србије, али и државу у процесу европских интеграција.

2.2. Илустративни случајеви кршења права на заштиту података о личности утврђени у поступку надзора над спровођењем и извршавањем Закона о заштити података о личности

„Ф дијагноза“

Повереник је по службеној дужности спровео поступак надзора над применом ЗЗПЛ од стране Министарства унутрашњих послова као руковоаца података о личности, поводом обраде података о личности грађана који се лече на основу здравствене шифре „Ф“.

Поступак надзора инициран је дописом Опште болнице Кикинда којим се обратила Поверенику и доставила акт Полицијске испоставе Одељења полиције Полицијске управе у Кикинди са захтевом директору болнице да достави податке (име, презиме, адреса) грађана који се лече по основу здравствене шифре „Ф“, и који имају пребивалиште на простору града Кикинде, уз образложење да су подаци потребни ради поступања по Упутству о начину организације и вршења унутрашњих послова на безбедносном сектору, и ажурирања Досијеа сектора ПУ Кикинда. Наведено Упутство донео је 1997. године тадашњи министар Влајко Стојиљковић.

С тим у вези, Повереник је упозорио МУП да је таква обрада незаконита, да Упутство ни у ком случају не може бити правни основ за обраду података, а поготово што је ту реч о изузетно нарочито осетљивим подацима о личности, тј. да је таква недозвољена у смислу одредби чл. 16. и чл. 8. став 1. тач. 1., 3. и 8. ЗЗПЛ.

МУП је поступио по Упозорењу Повереника на тај начин што су у периоду од 28. 11. 2017. године до 7. 12. 2017. године, све полицијске управе, на нивоу полицијских станица/испоставе комисијски извршиле брисање (спаљивањем и потпуним уништењем) података о личности који су обрађивани у досијеима сектора без правног основа и сврхе.

„Зоран Живковић“

Током заседања Народне скупштине Републике Србије, народни посланик Александар Мартиновић је изнео податке о личности народног посланика Зорана Живковића, дана 28. 6. 2017. године, када је указано да је посланик Живковић неспособан за војну службу, наводећи и шифру медицинске дијагнозе коју је добио „факсом из војног одсека“. Такође је указао и да је посланик Живковић „у стању најтежих поремећаја функција добио дозволу за пиштољ“. Повереник је по службеној дужности, а у вези са објављивањем тих података покренуо поступак надзора над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране Министарства одбране Републике Србије и Министарства унутрашњих послова, као руковалаца података о личности у вези са подацима прикупљеним на основу Закона о војној, радној и материјалној обавези и Закона о оружју и муницији. Министарство одбране се изјаснило „да не постоји никакав захтев од других државних органа по питању доставе било каквих података о Живковићу“.

На основу утврђеног чињеничног стања, Повереник је дана 1. 9. 2017. године, под бројем 072-04-2449/2017-07, поднео кривичну пријаву Првом основном јавном

тужилаштву у Београду, против НН службеног лица, запосленог у Министарству одбране и НН службеног лица, запосленог у Министарству унутрашњих послова, због постојања основа за сумњу да су извршена 2 (два) кривична дела - *Неовлашћено прикупљање личних података* из члана 146. став 1. у вези са ставом 3. Кривичног законика.

„Централни регистар држављана Републике Србије“

Повереник је по службеној дужности спровео поступак надзора над применом ЗЗПЛ од стране Министарства унутрашњих послова Републике Србије и Министарства државне управе и локалне самоуправе Републике Србије, као руковођа података о личности, а поводом уређивања обраде података о личности - Споразумом о пословно-техничкој сарадњи (заведен у Министарству унутрашњих послова под бројем 01-7968/17 од 7. 8. 2017. године и у Министарству државне управе и локалне самоуправе под бројем 20-00-00369/2017-26 од 4. 8. 2017. године).

Циљ успостављања оваквог „Централног регистра“ јесте вођење јединствене електронске евиденције о држављанима Републике Србије, која је уређена неколицином прописа, а које Министарство државне управе и локалне самоуправе спроводи као поверени посао. Наведено обједињавање различитих збирки података уређено је Споразумом између МДУЛС и МУП и Правилником који је МУП усвојио 2015. године, што је у супротности са чл. 42. Устава Републике Србије и Законом о заштити података о личности.

На основу утврђеног чињеничног стања, Повереник је упозорио руковође података (МУП и МДУЛС) на неправилности у обради података о личности, јер је супротна одредбама члана 8. тачка 1. ЗЗПЛ, односно без законског овлашћења или пристанка лица за обраду и без услова за обраду од стране органа власти из члана 13. ЗЗПЛ. МДУЛС је прекинуо све даље активности у вези са успоставом и вођењем Регистра док се то питање не регулише законом. МУП је известио Повереника да је по добијеном упозорењу поступио и да ће се са предметном обрадом података отпочети тек по усвајању Закона о допунама Закона о држављанству РС.

Достављање података Националне службе за запошљавање без правног основа

Повереник је покренуо поступак надзора над Националном службом за запошљавање (НСЗ), поводом представке грађанке која је навела да су њени подаци неовлашћено достављени адвокату Немањи Ковачевићу из Београда из чије је канцеларије контактирана позивом на кућни број телефона у вези са бесплатним заступањем против НСЗ због погрешног обрачуна исплаћиване новчане накнаде.

Повереник је упозорио НСЗ да није предузела одговарајуће мере заштите података који су садржани у Јединственом информационом систему евиденције незапослених лица и коришћења новчане накнаде за случај незапослености, нити је Уговором о пружању банкарских услуга уговорио обавезу „Банке Поштанска штедионица“ а.д. Београд, као обрађивача података, да на исти начин заштити ове податке, чиме је поступио супротно одредбама члана 47. ЗЗПЛ, што је за последицу

имало да су подаци подносиоце неовлашћено достављени адвокату Немањи Ковачевићу из Београда.

НСЗ је у свом изјашњењу навела да је поступила по Упозорењу Повереника, да су сачинили анекс Уговора о пружању банкарских услуга којим су уговорили обавезу обрађивача „Банке Поштанска штедионица“ а.д. да предузме потребне мере заштите, те да је Управни одбор НСЗ-а донео Правилник о употреби рачунарско-комуникационих ресурса којим су утврђени стандарди и услови стабилног и сигурног пословања који се односе на управљање информационом системом, као и чување, заштиту и сигурност свих података у оквиру информационог система НСЗ-а.

Осим Упозорења, Повереник је, поводом чињеница утврђених у поступку надзора, поднео кривичну пријаву Првом основном јавном тужилаштву у Београду због постојања основа сумње да је НН извршилац са својством службеног лица, запослен у НСЗ, неутврђеног дана у Београду, у вршењу службе, саопштио трећем лицу личне податке у вези коришћења новчане накнаде за случај незапослености и употребио их у сврху за коју нису намењени, чиме је извршио кривично дело неовлашћено прикупљање личних података из члана 146. став 3. у вези са ставом 1. Кривичног законика.

Медицинска документација на јавном месту

Повереник је покренуо поступак надзора према Дому здравља „Опаци“, на основу сазнања путем фотографија постављених на друштвеној мрежи Twitter и представке грађанке која је навела да је наведени Дом здравља из својих просторија изнео картонску кутију у којој су се налазили делови медицинске документације троје лица, извештаји лекара специјалисте и омот здравственог картона који су садржали податке о здравственом стању који се односе на та лица.

Повереник је упозорио Дом здравља „Опаци“ да није предузео мере заштите података, супротно одредбама чл. 47. став 2. ЗЗПЛ, што је имало за последицу да се подаци о здравственом стању бивших пацијената Руковаоца нађу у картонској кутији остављеној под стрехом испред објекта „Фабричке амбуланте“ и тако постану доступни лицу које их је фотографисало.

Дом здравља је доставио изјашњење у коме је, између осталог, навео да је у спорну кутију, која је иначе садржала безвредан папирни и остали материјал, грешком убачен део медицинске документације који је испао из здравствених картона приликом преноса, паковања и селидбе здравствених картона из „Фабричке амбуланте“ у његову архиву.

Повереник је, поводом чињеница утврђених у поступку надзора и прекршаја из члана 57. став 1. тачка 11) ЗЗПЛ, Прекршајном суду у Сомбору поднео Захтев за покретање прекршајног поступка због небезбедног чувања медицинске документације.

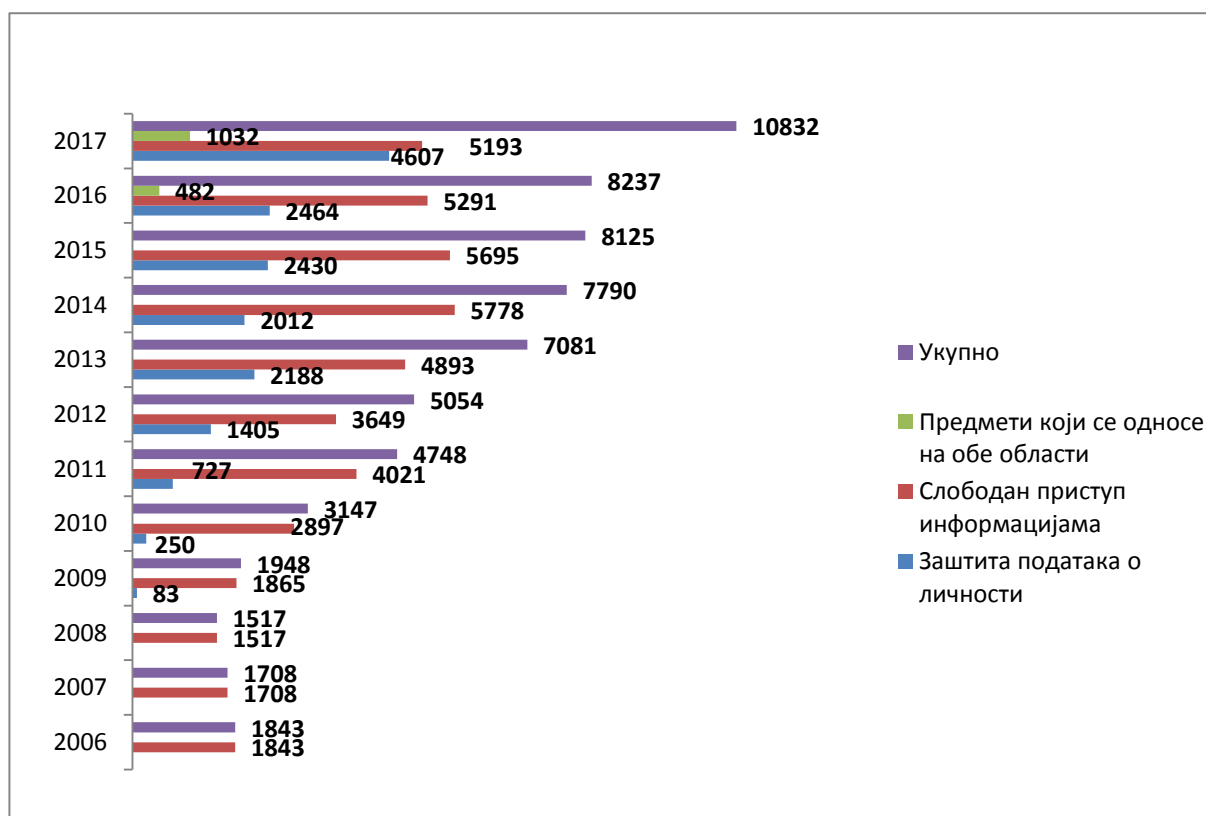
3. АКТИВНОСТИ ПОВЕРЕНИКА

3.1. Приказ укупних активности

Обим послова Повереника се из године у годину увећава. То најбоље илуструју статистички подаци о решаваним предметима. Пораст броја предмета је забележен и у 2017. години. У **2017. години Повереник примио у рад 10.832 нова предмета**, од чега се 5.193 предмета односи на слободу приступа информацијама, 4.607 на заштиту података о личности, а 1.032 предмета на обе области деловања Повереника. Са пренетим предметима из претходног периода по којима није завршен поступак (4.067), **Повереник је у раду у 2017. години имао укупно 14.899 предмета.**

Пораст броја предмета у раду Повереника илуструју подаци из графикана који следи.

Графикон 1. Број примљених предмета по годинама



У току 2017. године Повереник је окончао поступак у **10.797 предмета**, од чега **5.150** из области приступа информацијама, **4.624** из области заштите података о личности и **1.023** предмета која су се односила на обе области. У наредну, 2018. годину, пренето је 4.107 предмета по којима поступак није завршен (3.593 - слобода приступа, 483 - заштита података о личности и 31 - обе области деловања).

Истовремено, Повереник је и у 2017. години радио доста на унапређењу рада сопствене службе. Највећи део активности је спроведен у оквиру двогодишњег пројекта из 2015. године, на основу билатералног споразума Владе Републике Србије и

Министарства спољних послова Краљевине Норвешке, о чему ће бити више речи у поглављу о Служби Повереника.

Од посебног значаја за институцију и шире су обуке запослених и стицање највишег степена сертификације за примену стандарда за безбедност података - SRPS ISO/IEC 27001 као и увођење овог стандарда у рад Повереника у 2017. години. Поред раније сертифицираних 6 одитора (највиши степен сертификације за SRPS ISO/IEC 27001) и 7 менаџера за безбедност податка, током 2017. године још 5 запослених стекло је сертификате, од којих 2 за одитора и 3 за менаџера за безбедност података.

Такође, у 2017. години је још троје запослених у Служби Повереника прошло процедуру провера и добило прописане сертификате Канцеларије Савета за националну безбедност за приступ тајним подацима, и то степена „строго поверљиво“, у складу са Законом о тајности података, тако да са 21 запосленим који су у ранијем периоду већ добили сертификате, Служба Повереника има укупно 24 запослена са сертификатом за приступ тајним подацима, а ради несметаног извршавања послова из своје надлежности.

Повећање видљивости улоге и рада Повереника су стални задатак, што се остварује путем медија, интернет презентације, Портала отворених података о раду Повереника, друштвених мрежа и слично.

Институција Повереника и повереник лично су за свој рад добили бројна признања стручне и шире јавности (16 формалних награда и признања). У 2017. години, Повереник је за рад на транспарентности органа и помоћи медијима у вршењу посла, добио признање Онлајн медија "Balkan Insight", који окупља истраживачке новинаре у Балканску мрежу истраживачког извештавања (БИРН) у свим земљама Западног Балкана и који је актуелног повереника Шабића уврстио у своју годишњу листу "Хероји Балкана – људи који су спасили 2017", људи који су "били храбри и поступали несебично у времену када други нису".

Активности Повереника у 2017. години се односе на следеће:

- **решавање појединачних случајева по жалбама због повреде права** на слободу приступа информацијама и права на заштиту података о личности, при чему је решено укупно **3.852 жалбе** (3520 жалби - слобода приступ информацијама и 332 - заштита података о личности);

- **надзор** над спровођењем и извршавањем Закона о заштити података о личности - Повереник је покренуо 936 поступака и то: 187 поводом пријава грађана, 72 по сопственој иницијативи и 677 поступака поводом евиденције збирки података о личности. Повереник је укупно окончао 953 **надзора** на следећи начин: у 19 предмета је поднет захтев за покретање прекршајног поступка, у 3 предмета је поднета кривична пријава, 600 предмета су завршена тако што је утврђено да је поступљено по претходно извршеном надзору, донетом упозорењу односно решењу, 271 предмет је завршен обавештењем по члану 50. ЗЗПЈ поводом започињања обраде и формирања збирки података, а у 60 предмета је утврђено да није било повреда ЗЗПЈ па су завршена службеном белешком;

- **мишљења на нацрте и предлоге закона и других прописа** упућена државним органима, на захтев органа или на иницијативу Повереника - укупно **79** (77 мишљења са

становишта слободе приступа информацијама и заштите података о личности и 2 мишљења са становишта статусних питања органа и запослених);

- на **пружање помоћи физичким и правним лицима и органима власти, односно руковооцима података, у остваривању права** или у правилној примени Закона о приступу информацијама и ЗЗПЛ, појашњењем нејасних питања и процедура - дато је **1.048 мишљења и одговора** о правилној примени оба закона, од чега 898 о примени ЗЗПЛ-а и 150 о примени Закона о приступу информацијама, као и 39 инструкција за поступање по ЗЗПЛ-у;

- на **пружање помоћи грађанима поводом њихових захтева** за слободан приступ информацијама или за заштиту података о личности **који су уступљени Поверенику** од органа који не располажу траженим информацијама, како би њихови захтеви били упућени онима од којих могу да добију потребне информације од јавног значаја или податке у вези са обрадом података о личности (**708 предмета**);

- на **праћење спровођења законске обавезе објављивања информатора о раду, предузимање мера** и пружање помоћи органима власти у вези са применом прописа о унапређењу јавности рада- **151 предмет**;

- **помоћ у обуци запослених** у органима власти и код руковалаца података о личности, организовањем и учешћем на семинарима, затим активности Повереника на афирмацији права на слободан приступ информацијама и права на заштиту података о личности кроз **предавања** студентима и другим полазницима на факултетима, академијама и другим установама; затим **објављивање публикација** са ставовима и мишљењима из праксе Повереника, као и **објављивањем судских одлука на интернет презентацији Повереника** као и значајнијих одлука, ставова и мишљења из праксе Повереника;

- активности у оквиру **међународне и регионалне сарадње** учешћем представника Повереника на конференцијама, стручним скуповима и студијским посетама од значаја за слободу приступа информацијама и за заштиту података о личности; Повереник је имао више сусрета и разговора и са другим представницима европских, односно међународних институција и држава у окружењу у вези са доменом свог рада; учествовао је у раду Саветодавног комитета Конвенције 108 и има свог члана Бироа Саветодавног комитета Конвенције 108 Савета Европе о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података; учествовао је у раду Радне групе 29 Европске комисије и слично;

- активности у вези са **процесом придруживања Србије Европској унији** - **24 прилога** извештајама упућених Владе РС, Министарства правде, Министарства државне управе и локалне самоуправе, Канцеларије за европске интеграције и Савета за спровођење Акционог плана за поглавље 23;

- **јавна саопштења којима** се повереник обратио јавности **93** пута;

- активности у вези са **евидентирањем збирки података који се уписују у Централни регистар** које Повереник води по закону (током 2017. године 392 руковоаца доставило је 1347 збирки података о личности) па је са стањем на дан 31. 12. 2017. године у регистар уписано 2.290 руковалаца података и 10.798 збирки података;

- **одговоре на захтеве за слободан приступ информацијама** од јавног значаја које се односе на рад Повереника и **по захтевима за увид у обраду личних података** по којима је Повереник поступио - **210 предмета**;

- активности у вези са спровођењем поступка **принудног извршења решења** Повереника (окончано **342 предмета** и донето укупно **579 аката**);

- **одговори Управном суду на тужбе** у управном спору (**67 предмета**) на одлуке Повереника као и због нерешавања жалби у законском року;

- одговоре на **представке грађана** који се у највећој мери односе на питања која нису у надлежности Повереника (**438 предмета**);

- **копирање списка предмета и достављање Управној инспекцији о потреби вршења надзора** у ситуацијама у којима органи власти нису поступили ни по донетим решењима Повереника (**251 предмета**);

- примљен је **17.881 позив** грађана, новинара и представника медија, као и запослених у органима власти ради консултација о питањима која се односе на остваривање права из надлежности Повереника.

3.2. Активности Повереника у вези са заштитом и унапређењем права на приступ информацијама

У области слободе приступа информацијама, Повереник је у 2017. години имао у раду **8.738 предмета** у вези са заштитом и унапређењем права. Од тога, **3.545 предмета** је пренето из 2016. године, а **5.193 предмета** је примљено у 2017. години. У 2017. години, Повереник је решио **5.150 предмета**, а преосталих **3.593 предмета** по којима није окончао поступак је пренето у рад у 2018. годину.

У структури решених предмета, највише је жалби због непоступања органа власти по захтевима за приступ информацијама или недобијања информација, па се и највећи део активности и мера Повереника односи на заштиту права у конкретним ситуацијама и на спровођење поступка принудног извршења донетих одлука по поднетим предлозима странака.

Друге активности Повереника су се односиле на: помоћ грађанима у остваривању права путем писаних мишљења, појашњења за поступање и слично, као и помоћ органима власти у примени закона; праћење спровођења законске обавезе органа у погледу проактивног објављивања информација односно информатора о раду и предузимање мера у вези са тим; давање мишљења у вези са доношењем прописа и других законодавних иницијатива; спровођење обука запослених у органима власти; израду публикација и друге начине објављивања ставова из праксе Повереника; учешће на конференцијама и другим стручним скуповима; на комуникацију у вези са захтевима тражилаца информација поднетим или прослеђеним Поверенику и др. Повереник је поступао и по захтевима за приступ информацијама којима су грађани и представници медија тражили информације од јавног значаја настале у раду Повереника. Такође, одговарао је и на представке на поступање других органа и проблематику која у највећој мери и није у надлежности Повереника.

3.2.1. Статистички подаци о активностима и мерама*Табела 1 – Врсте и обим активности и мера Повереника у 2017. години*

Ред. бр.	Врсте активности и мера	Број
1.	Примљени предмети	5.193
2.	Пренети незавршени предмета из претходне године	3.545
3.	Укупно предмета у раду	8.738
4.	Решени предмети	5.150
5.	Примљене жалбе	3.680
6.	Решене жалбе	3.520
7.	Мишљења у вези са применом ЗСПИЈЗ ⁴⁵	150
8.	Мишљења на нацрте и предлоге закона и других прописа ⁴⁶	79
9.	Одговори на тужбе Управном суду	51
10.	Одговори на захтеве којима су тражене информације о раду Повереника ⁴⁷	206
11.	Одговор на захтев странке за обавештењем о току поступка по жалби	54
11.	Поступање по захтевима којима су тражене информације о раду/ у поседу других органа- Повереник обавестио тражиоце о процедури	202
12.	Предлози за принудно извршење решења Повереника	342
13.	Донета решења/закључци о дозволи извршења решења	138
14.	Донети закључци о кажњавању у поступку извршења решења	97
15.	Укупан износ изречених новчаних казни у поступку принудног извршења решења, у динарима	9.300.000
16.	Захтеви Повереника упућени Влади да пружи помоћ-обезбеди извршење решења	43
17.	Предмети по којима је Повереник захтевао да управна инспекција изврши надзор и покрене прекршајни поступак	251
18.	Закључци о обустави извршења решења	298
19.	Писана комуникација са органима власти о примени ЗСПИЈЗ (саветодавно-инструктивна указивања органу ради унапређења јавности рада и друга комуникација)	655
20.	Одговори на представке на рад органа које се не односе на делокруг Повереника	381

3.2.2. Заштита права на слободан приступ информацијама од стране Повереника**3.2.2.1. Решавање жалби**

Број формално изјављених жалби Поверенику у последње четири године се креће између три и четири хиљаде годишње. У 2017. години Повереник је **примио 3.680 жалби**, а 3.242 жалбе по којима није окончан поступак је пренето из 2016. године па је у раду у 2017. години било укупно **6.922 жалбе**.

Повереник је у 2017. години решио 3.520 жалби. И у 2017. години је велики број случајева у којима органи власти нису уопште поступали по примљеним захтевима за слободан приступ информацијама или су достављали негативан одговор. **Таквих**

⁴⁵ Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја

⁴⁶ Податак се односи на укупан број мишљења са становишта делокруга Повереника

⁴⁷ Ради се о укупном броју захтева, без обзира на коју област деловања Повереника се информације односе

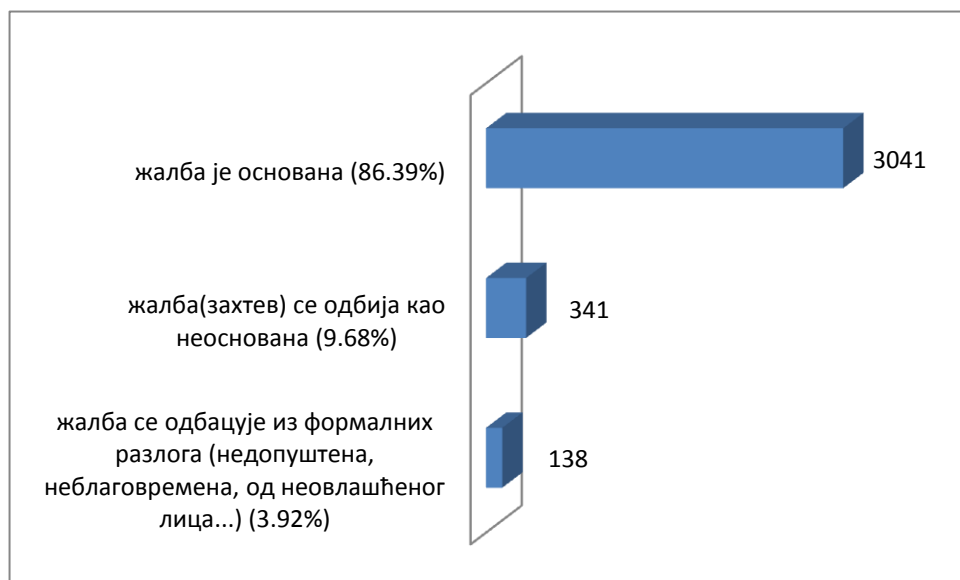
случајева тзв. “ћутања управе“ у односу на број решених је **85,4%**, што је за 1% више у односу на 2016. годину. Свега 514 жалби или 14,6% од броја решених жалби, изјављено је против решења органа власти којим се захтев тражиоца одбија као неоснован.

Жалбе су у великом броју биле **основане**, тачније 3.041 жалба или **86,4%** од укупног броја решених жалби (3.520). Број жалби за које је Повереник утврдио да су основане, је и даље веома висок, мада је мањи за 1,3% у односу на 2016. годину.

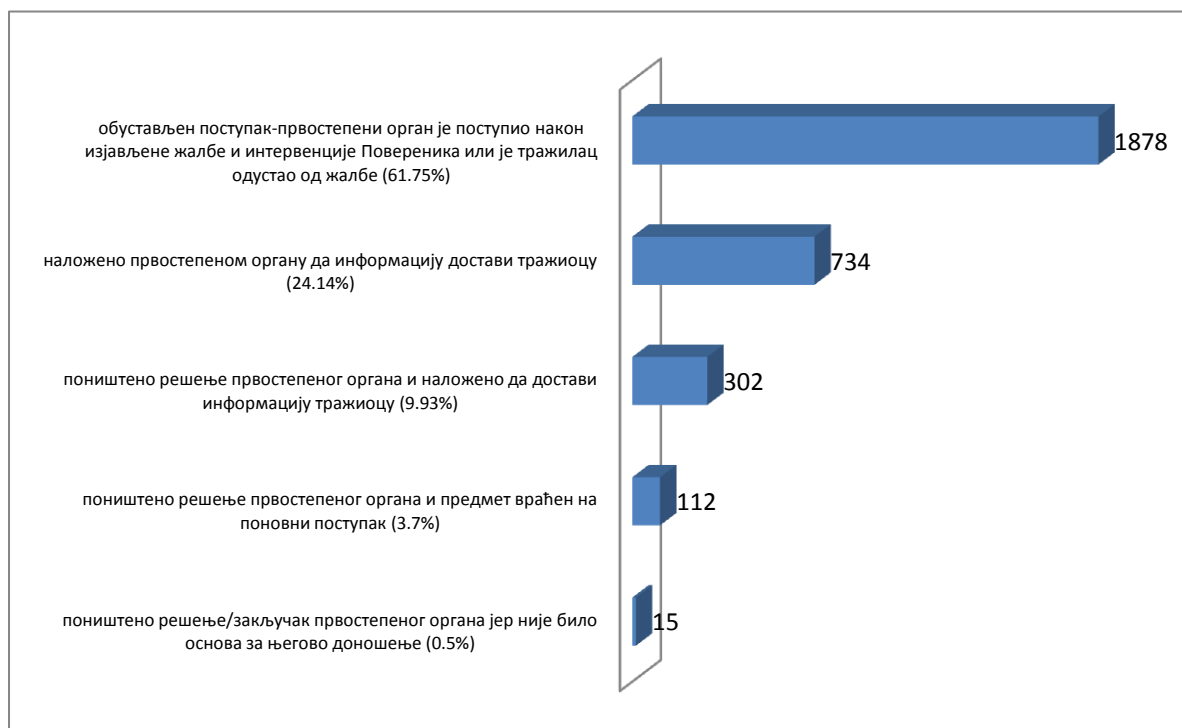
И у 2017. години, као и претходних година, настављен је тренд да у великом броју основаних жалби, поступак по жалби Повереник завршава **обуставом поступка, у 1878 предмета (61,8%)** након што органи власти поступе по захтеву тражиоца у међувремену, након сазнања за жалбу и захтеваног изјашњења од стране Повереника, а пре доношења одлуке по жалби, при чему су у 1.082 случаја странке и формално одустале од жалбе. То и даље потврђује лош однос и одсуство одговорности органа власти према грађанима, непоштовање закона и нерационално трошење ресурса.

Подаци о томе које информације су биле предмет захтева, односно жалби тражилаца у 2017. години, ко су тражиоци информација, против којих органа су жалбе изјављиване, на које разлоге су се органи власти позивали када су доносили решења о одбијању захтева тражиоца, о одлукама које је Повереник донео решавајући по жалбама, како су органи поступали по решењима Повереника, приказан је у графиконима који следе.

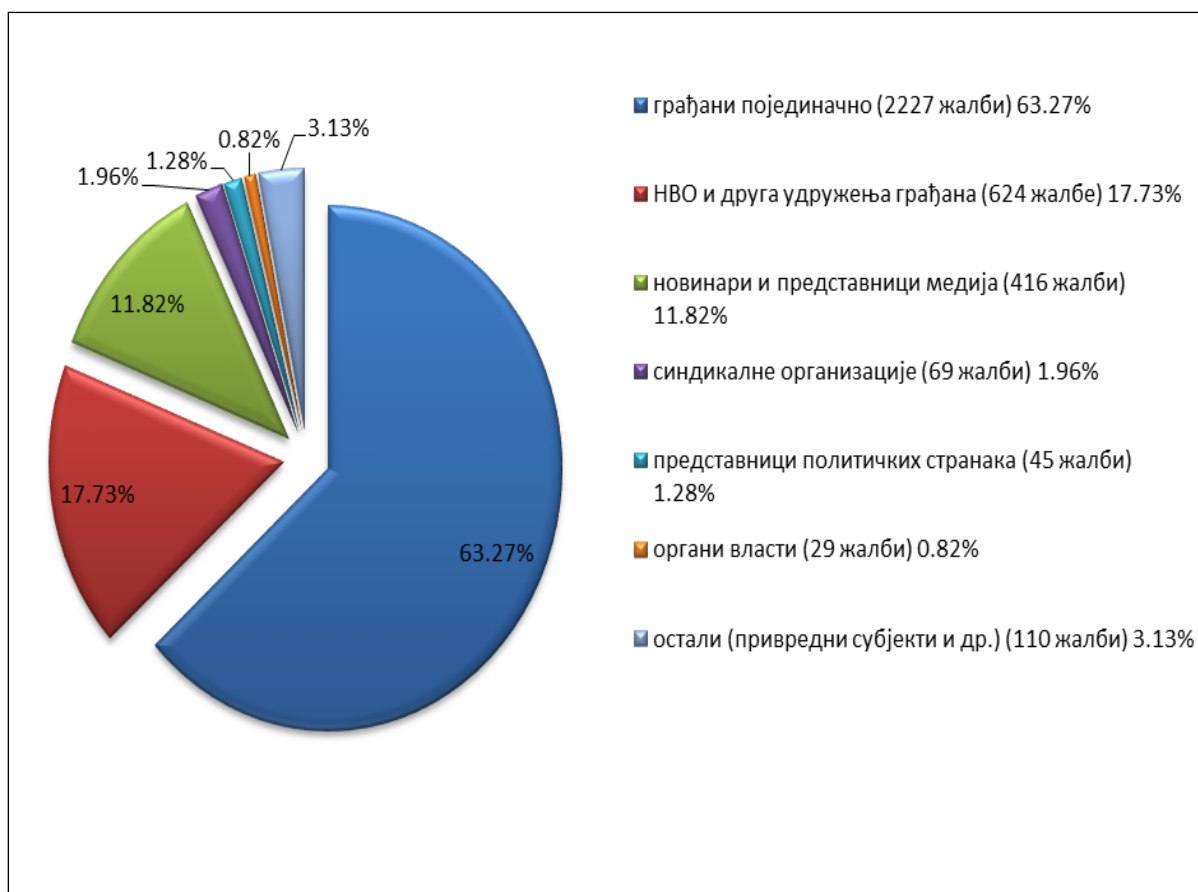
Графикон 2. Одлуке које је Повереник донео у 2017. години по изјављеним жалбама

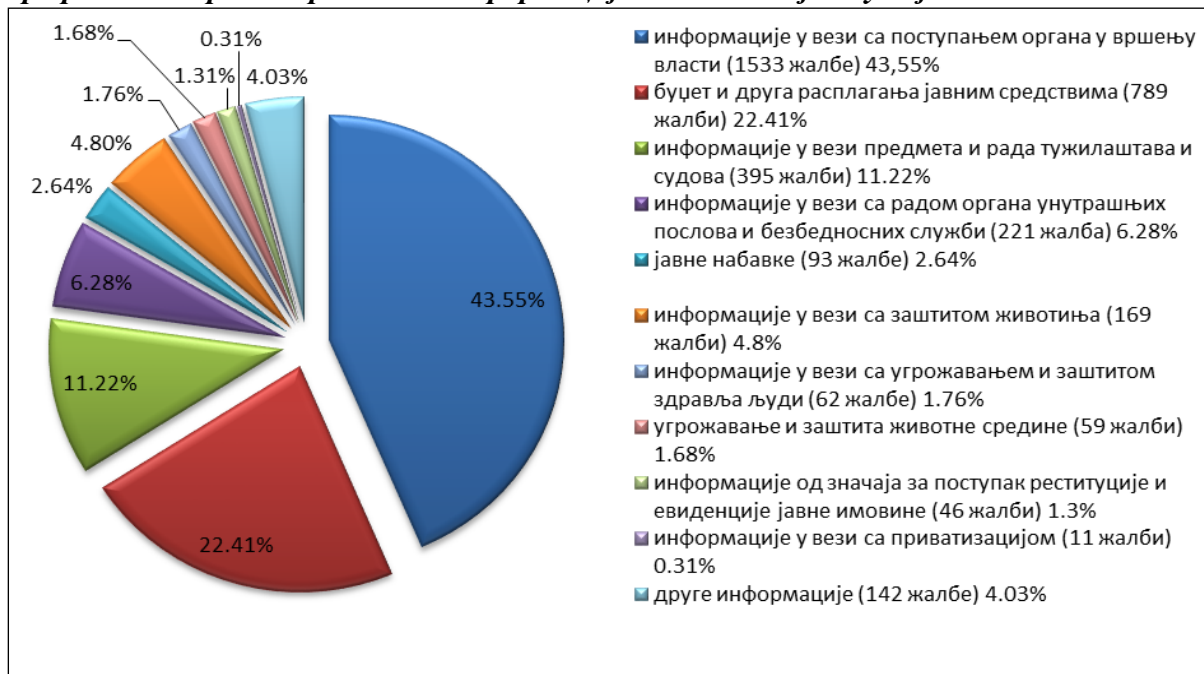


Графикон 3. Одлуке Повереника по основаним жалбама



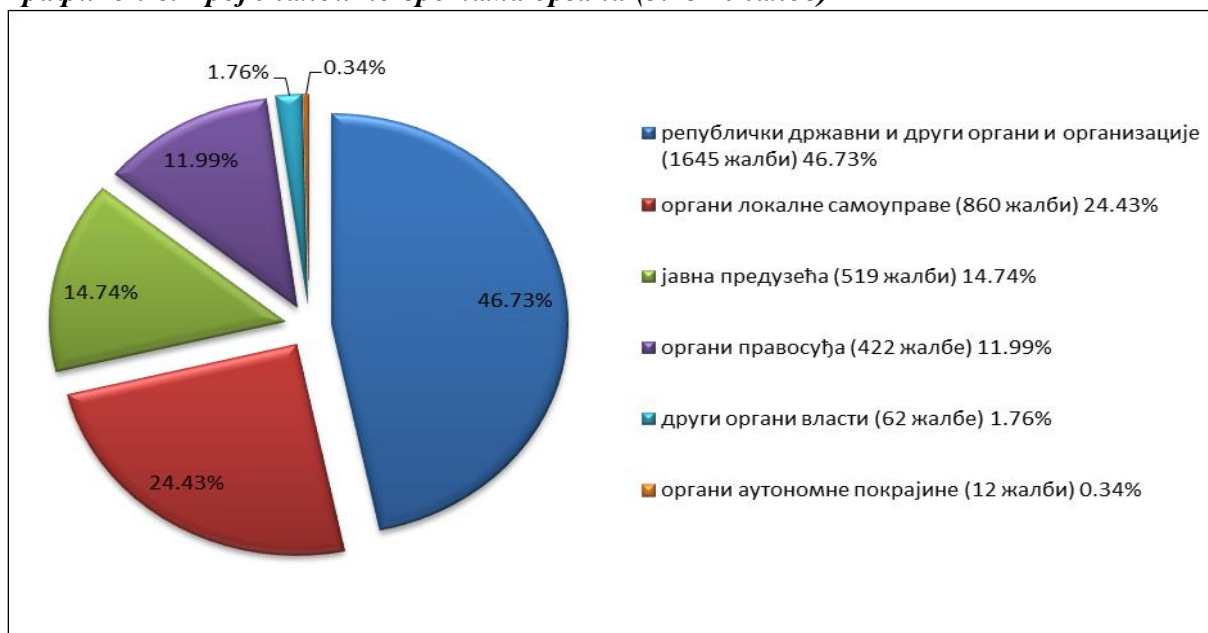
Графикон 4. Подносиоци жалби Поверенику



Графикон 5. Врсте тражених информација поводом којих су изјављиване жалбе

И у 2017. години је евидентиран висок проценат жалби које подносе грађани као клијенти органа власти у вези са поступцима по њиховим поднесцима за остваривање одређених права или поводом њиховог захтевања интервенције надлежних органа у вези са одређеним случајем. Такође, грађани тешко долазе до информација о трошењу средстава из јавних извора.

Око половине жалби је изјављено против републичких државних и других органа и организација, а 49,5% од тога су жалбе против министарстава и органа у њиховом саставу.

Графикон 6. Број жалби по врстама органа (3.252 жалбе)

Табела 2. Преглед поднетих захтева и жалби у 2017. години против министарстава са органима у њиховом саставу⁴⁸, на дан 1. 2. 2018.

Ред.бр.	Назив министарства	Бр.захтева	Бр. жалби
1.	Министарство унутрашњих послова	2765	424
2.	Министарство финансија	785	93
3.	Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде (раније Министарство пољопривреде и заштите животне средине)	432	78
4.	Министарство правде	245	61
5.	Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре	212	17
6.	Министарство просвете, науке и технолошког развоја	251	23
7.	Министарство одбране	168	29
8.	Министарство здравља	163	22
9.	Министарство привреде	368	13
10.	Министарство државне управе и локалне самоуправе	192	6
11.	Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања	188	20
12.	Министарство трговине, туризма и телекомуникација	113	3
13.	Министарство културе и информисања	58	1
14.	Министарство омладине и спорта	69	6
15.	Министарство рударства и енергетике	70	5
16.	Министарство спољних послова	63	4
17.	Министарство заштите животне средине	124	9
18.	Министарство за европске интеграције	14	1
УКУПНО		6280	815

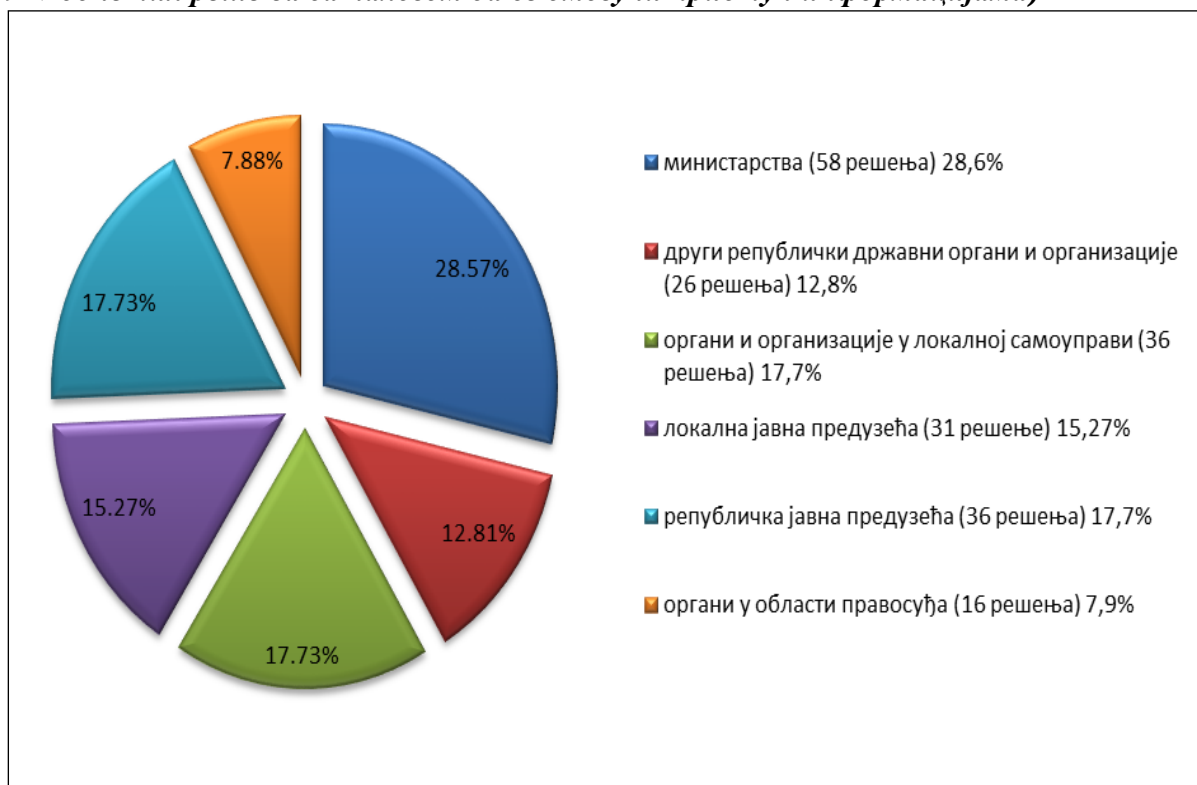
Подаци из дате табеле показују да се у 2017. години, на сваких 7,7 захтева поднетих министарствима, тражилац жалио Поверенику због недобијања информација. Тај однос у 2016. години је био бољи, једна жалба је изјављена на сваких 9,5 захтева.

⁴⁸ Извештај није доставила Управа за управљање одузетом имовином Министарства правде

Графикон 7. Разлози одбијања захтева тражиоца



Графикон 8. Број неизвршених решења Повереника донетих у 2017. години (203 од 917 донетих решења са налогом да се омогући приступ информацијама)⁴⁹



⁴⁹ Саставни део Извештаја је Преглед неизвршених решења Повереника донетих у 2017. години са стањем на дан 1. 2. 2018. године

3.2.2.2. Принудно извршење решења Повереника

Повереник је у 2017. години на предлог странке-тражиоца информације, много чешће спроводио поступак принудног извршења својих решења када су органи власти одбијали да то учине добровољно. Преглед предузетих мера приказан је у графиконима који следе.

Графикон 9. Предлози за принудно извршење решења Повереника поднети у 2017. години и предузете мере⁵⁰



Графикон 10. Преглед изречених и наплаћених новчаних казни⁵¹



⁵⁰ Подаци о обустављеним поступцима и донетим закључцима у 2017. години се односе на предмете из те и претходних година.

⁵¹ Проценат добровољног плаћања казни у 2016. години је износио 73,5%, а у 2017. години је само 27,1% због проблема који су изнети у овом извештају.

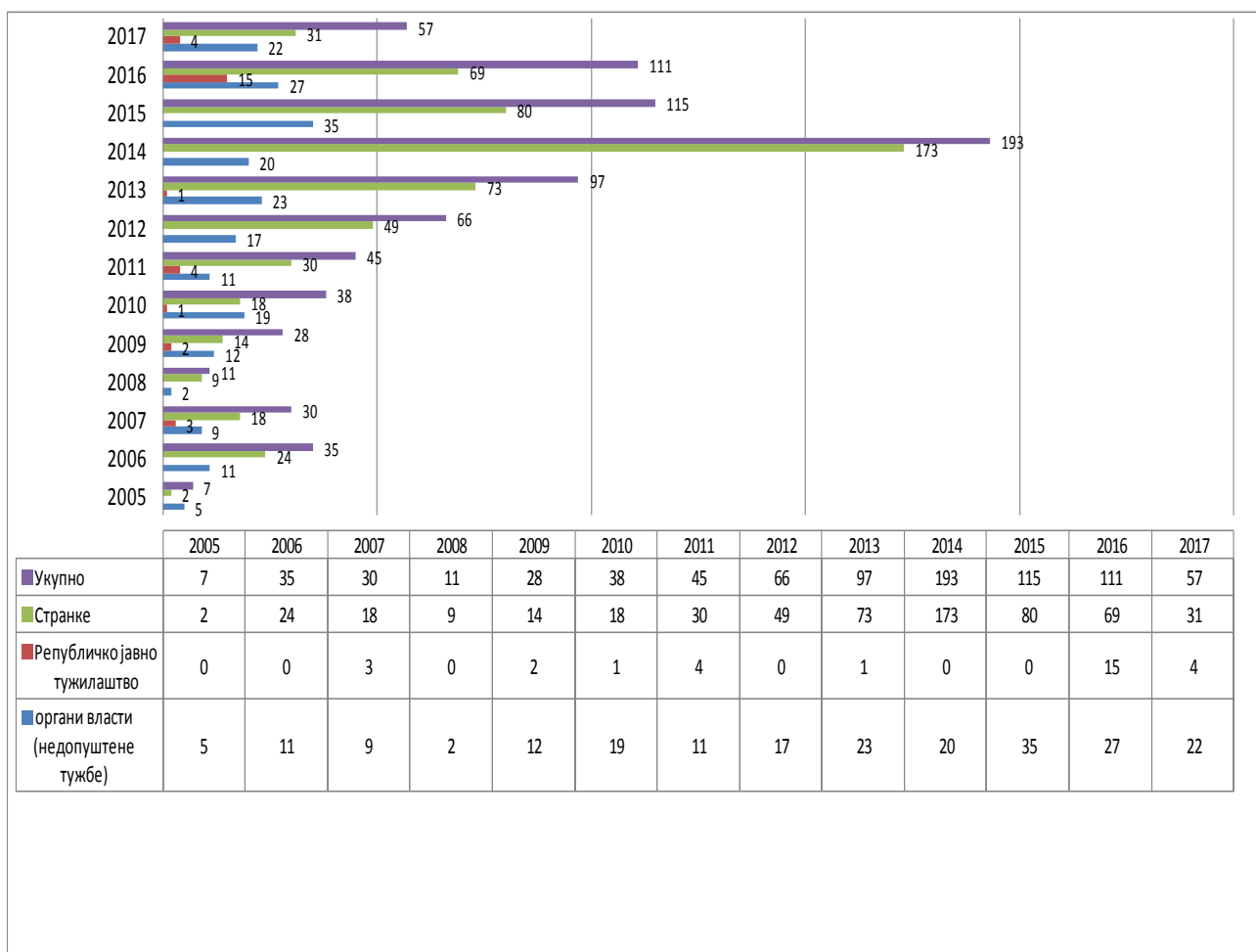
3.2.3. Заштита права пред Управним судом

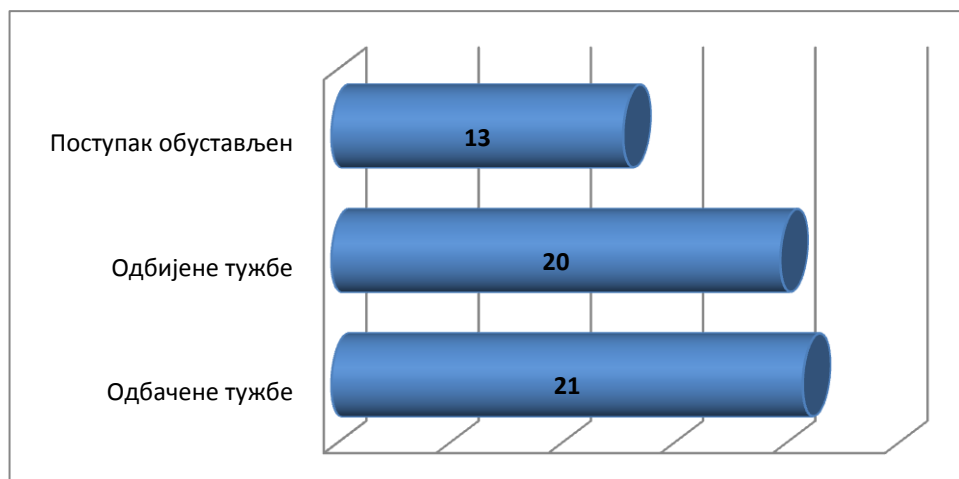
Судска заштита права на слободу приступа информацијама **пред Управним судом** у управном спору, обезбеђена је у погледу законитости одлука Повереника и одлука шест органа против којих није дозвољена жалба Поверенику и који су изузети од заштите пред Повереником (Народна скупштина, председник Републике Србије, Влада Републике Србије, Врховни касациони суд Србије, Уставни суд и Републички јавни тужилац).

Право на подношење тужбе Управном суду има странка која је незадовољна одлуком и Републички јавни тужилац, када је одлуком повређен јавни интерес.

Против правоснажне одлуке Управног суда странка и надлежни јавни тужилац могу да поднесу **Врховном касационом суду захтев за преиспитивање судске одлуке**. Повереник не располаже податком о поднетим захтевима овом суду у 2017. години. **Уставном суду** су у 2017. години поднете 2 уставне жалбе против одлука Повереника по којима Суд још није донео одлуку.

Графикон 11. Преглед тужби по подносиоцима поднетих Врховном односно Управном суду против одлука Повереника, у периоду од 2005.-2017. године



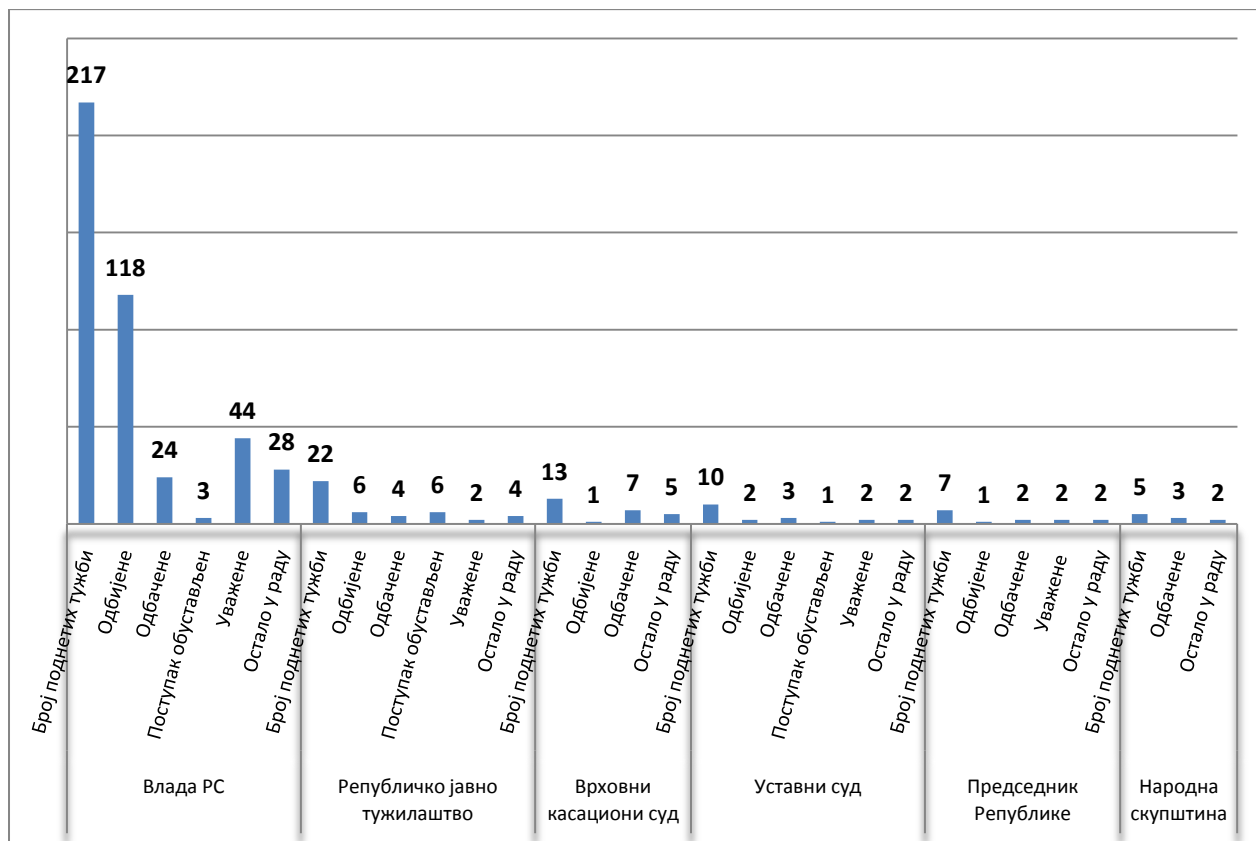
Графикон 12. Одлуке Врховног односно Управног суда донете по тужбама против одлука Повереника, у периоду 2005.-2017. године**Графикон 13. Преглед одлука Управног суда донетих у 2017. години по тужбама против одлука Повереника**

Исход тужби против одлука Повереника потврђује висок степен законитости и правилности донетих одлука Повереника донетих у 2017. години јер ниједно решење Повереника донето у 2017. години није поништено.⁵²

Највећи број тужби против одлука или због непоступања шест највиших државних органа против којих није дозвољена жалба Поверенику, у периоду 2005-2017. година, изјављен је против Владе Републике Србије, што се види из графикана који следи.

⁵² У току писања овог извештаја, Поверенику су достављене две пресуде Управног суда којима су поништена и враћена на поновни поступак два решења Повереника донета у 2016. години, пресуде 15 У.7083/16 и У.7455/16, од 8. 12. 2017. године

Графикон 14. Преглед и исход тужби поднетих Врховном односно Управном суду против одлука или због непоступања шест највиших државних органа против којих није дозвољена жалба Поверенику, за период 2005. - 2017. године



3.2.4. Извршавање законских обавеза органа власти, надзор и одговорност

Степен извршења законских обавеза у погледу објављивања информатора о раду и спровођења обуке запослених у вези са применом Закона о приступу информацијама оних органа власти који имају законску обавезу достављања годишњег извештаја Поверенику, у 2017. години, побољшан је на укупном нивоу за око 2%. Претпоставка је да је тај проценат и мало већи, будући да је у 2017. години мањи број органа, него 2016. године доставио извештај.

Анализа података само за органе управе и посебне организације показује да је код ових органа поштовање наведених законских обавеза на вишем нивоу од општег стања на нивоу свих органа који подлежу овим законским обавезама.

Табела 3. Подаци из извештаја државних органа власти у ширем смислу (органи из чл.3. ст.1. тач.1) Закона о приступу информацијама, о спровођењу законских обавеза - стање са 1. 2. 2018. године

Државни орган	Бр. 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%)	/ (0%)	2 (33,33 %)	6 (100 %)
Министарства (без органа у саставу)	18	18 (100%)	18 (100%)	/ (0%)	12 (66,66 %)	16 (88,88%)
Други државни органи и организације (агенције, дирекције, заводи, фондови, коморе...)	307	163 (53%)	132 (43%)	12 (3,9%)	114 (37,1%)	152 (49,5%)
Судови	158	152 (96,2%)	134 (84,8 %)	14 (8,9 %)	84 (53,2 %)	126 (79,7 %)
Тужилаштва	89	83 (93,25 %)	65 (73 %)	14 (15,7 %)	53 (59,5 %)	70 (78,6 %)
Орани и организац. АП Војводине	36	24 (66,66%)	24 (66,66 %)	0 (0%)	17 (47,2%)	22 (61,1 %)
Локална самоуправа (градови и општине)	205	166 (81 %)	160 (78 %)	2 (0,97 %)	105 (51,2 %)	155 (75,6 %)
Јавна предузећа (реп. и покрајинска) у обавези дост. извештаја	33	27 (81,8 %)	23 (69,7 %)	/ (0%)	20 (60,6 %)	23 (69,7 %)
Други државни органи (установе образовања)	2054	147 (7,15 %)	114 (5,5 %)	19 (0,9 %)	91 (4,4 %)	119 (5,8%)
Укупно	2906	786 (27%)	676 (23,2 %)	61 (2 %)	498 (17%)	689 (23,7%)

Табела 4. Подаци из извештаја органа државне управе о спровођењу обавеза (стање са 1. 2. 2018. године)

Државни орган	Бр. 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 %
Министарства (без органа у саставу)	18	18 (100%)	18 (100%)	/ (0%)	12 (66,66 %)	16 (88,88%)
Други држ. органи и организ. (агенције, дирекције, заводи, фондови...)	307	163 (53%)	132 (43%)	12 (3,9%)	114 (37,1%)	152 (49,5%)
Укупно	325	181 55,69%	150 46,15%	12 3,69%	126 38,76%	168 51,69%

Управни инспекторат Министарства државне управе и локалне самоуправе, надлежан за надзор над спровођењем Закона о приступу информацијама, обавестио је Повереника да су управни инспектори извршили 506 инспекцијских надзора над поступањем органа по захтевима за приступ информацијама, по решењима Повереника којима је наложено да се информације доставе тражиоцу и у вези са објављивањем информатора о раду. Од 251 контроле извршења решења, у 147 случајева управни инспектори су утврдили да је поступљено по решењу Повереника, а 93 поступка су у току. Због непоступања по решењу, **управни инспектори су у 2017. години поднели 11 захтева за покретање прекршајног поступка** и поводом поднетих захтева су добили две пресуда прекршајних судова којима су изречене новчане казне у износу од 5.000 динара и од 7.000 динара.⁵³

Непоштовање наведених законских обавеза у великој мери остаје без одговорности, а одговорност у органима власти за непоступање по захтевима за приступ информацијама је скоро симболична у односу на степен игнорисања захтева и број основаних жалби изјављених Поверенику.

Према подацима 41 прекршајног суда у Србији који су доставили податке Поверенику, у 2017. години прекршајни судови су имали у раду укупно 383 захтева за покретање прекршајног поступка за повреду права на приступ информацијама⁵⁴, с тим што је много већи број захтева поднетих од тражилаца информација у својству оштећених (363 захтева) у односу на управну инспекцију (20 захтева), која по закону има функцију надзора над применом Закона о приступу информацијама.

⁵³ Допис Управног инспектората бр. 011-00-00031/2017-06 од 18. 1. 2018. године

⁵⁴ Обухваћени су и захтеви из претходног периода који нису решени

Табела 5. Преглед захтева за покретање прекршајног поступка⁵⁵ за прекршаје из Закона о приступу информацијама и исход пред првостепеним судовима за прекршаје из 2017. године⁵⁶

Прекршајни суд	Подносилац	Прав. квалиф. чл.	Бр. поднетих захтева	Осуђујућа пресуда- висина казни у дин.	Опомена	Обустава	Одбачај	Ослобађајућа пресуда	Обустава застарелост	Решено на др. начин
Београд	Оштећени	46	117	6x10.000 1x15.000	1	18	20	6	11	
		47	1							
		48	1							
	Управни инспекторат	46	12	5x10.000 1x25.000 1x40.000	3		1	3	6	
		47				1				
Суботица	Оштећени	46	7	1x5.000			1			
Бечеј	Оштећени	46	2							
Смедерево	Оштећени	46	1							
Сомбор	Оштећени	46	22							
Пожега	Оштећени	46	2						2	
Шабач	Оштећени	46	1				1			

⁵⁵ У табели се наводи број захтева поднетих у 2017. години, али су решавани и захтеви из претходног периода

⁵⁶ Прекршајни судови који нису имали захтеве: Чачак, Горњи Милановац, Зајечар, Зрењанин, Крагујевац, Кикинда, Пирот, Обреновац, Рашка, Нови Пазар, Аранђеловац, Неготин, Јагодина, Сремска Митровица, Трстеник, Прешево, Младеновац, Параћин, Крушевац, Сента и Сјеница.
Податке нису доставили Поверенику прекршајни судови: Ваљево и Ужице

	Управни инспекторат	46	1	1x10.000						
Пријеполје	Оштећени	46	1	1x20.000						
Панчево	Оштећени	46	1							
Лозница	Оштећени	46	1							
Пожаревац	Оштећени	46	3			1		1		
Лесковац	Оштећени	46	3						2	
Ниш	Оштећени	46	2							
	Управни инспекторат	46	2							
Рума	Управни инспекторат	46	2							
Прокупље	Управни инспекторат	46	1							
Краљево	Управни инспекторат	46	1	1 x 5.000						
	Оштећени	46	1							
Врање	Оштећени	46	138			2		7		1
Нови Сад	Управни инспекторат	46	1							
	Оштећени	46	36						1	
Лазаревац	Оштећени	46	1							
Вршац	Оштећени	46	2							
Бачка Паланка	Оштећени	46	20	3x5.000 1x7.000 1x10.000				6		

Збирни подаци

Подносилац	Правна квалификација члан	Број поднетих захтева	Осуђујућа пресуда	Опомена	Обустава	Одбачај	Ослобађајуће пресуде	Обустава-застарелост	Решено на др. начин
Оштећени	46	361	17 ⁵⁷	1	21	22	20	15	1
Оштећени	47	1							
Оштећени	48	1							
Управни инспекторат	46	20	9	3		1	3	6	
Управни инспекторат	47				1				
УКУПНО		383	23=262.000 5 x 5.000 1x7.000 13 x 10.000 1 x 15.000 1 x 20.000 1 x 25.000 1 x 40.000	4	22	23	17	21	1

⁵⁷ Четири предмета су решена заједно

Подаци о висини изречених казни из прекршајних судова који су доставили податке Поверенику показују да је просек изречене казне око једанаест хиљада динара, што значи да је ближи доњој граници казни из Закона о приступу информацијама, прописаних у износу од 5.000 до 50.000 динара.

Према подацима Прекршајног апелационог суда, тај суд је у 2017. години одлучивао у 124 предмета по жалбама на одлуке прекршајних судова у материји слободе приступа информацијама. Највећи број жалби су изјавила оштећена лица (89), затим окривљена лица (32) или и једни и други (3). Прекршајни апелациони суд је по жалбама одлучио на следећи начин: 3 жалбе су одбачене, у 39 предмета је потврђена првостепена пресуда, у 46 предмета је укинута првостепена пресуда и у 36 предмета је преиначена првостепена одлука.

Подаци Прекршајног апелационог суда говоре да су, за разлику од Управне инспекције која је у 2017. години захтеве за покретање прекршајног поступка подносила само због неизвршења решења Повереника, оштећени захтеве у највећем броју подносили због непоступања органа по њиховим захтевима за приступ информацијама, али и због неиздавања информације у траженом облику или онемогућавања остваривања права на други начин.

Од 124 анализиране одлуке Прекршајног апелационог суда, у 22 предмета је донета правноснажна одлука да је наступила застарелост прекршајног гоњења, при чему је у значајном броју предмета застарелост наступила због неажурног поступања прекршајних судова. Тако нпр. у десет пресуда се наводи да је застарелост наступила, јер је прошло више од две године од учињеног прекршаја до достављања списка Прекршајном апелационом суду или прекршајни суд није у року од годину дана донео решење о покретању прекршајног поступка. **Уз то, треба имати у виду да је 46 одлука укинута и враћено на поновно одлучивање те је велика вероватноћа да ће и у тим предметима наступити апсолутна застарелост.**

По жалбама окривљених лица, Суд је у највећој мери првостепену одлуку потврдио (16), преиначио је 7 одлука, а 8 је укинуо и једну жалбу је одбацио. По жалбама оштећених лица, Суд је највећи број првостепених одлука укинуо (38) и преиначио (26), а 23 одлуке је потврдио и две жалбе одбацио.

3.2.5. Активности Повереника у вези са објављивањем информатора о раду

Закон о приступу информацијама прописује обавезу проактивног објављивања информација за одређену категорију органа власти. Према закону⁵⁸ и Упутству за израду и објављивање информатора о раду државних органа⁵⁹, ова обавеза подразумева израду и објављивање на званичној веб презентацији органа документа под називом информатор о раду. Објављивање информатора, уз обавезу редовног ажурирања података (најмање једном месечно) има за циљ да грађанима, медијима, органима власти и другим корисницима, учини доступним најважније информације о раду органа, кадровским и другим капацитетима органа, о његовој организацији, надлежностима, средствима рада, располагању јавним средстава, платама, државној помоћи, субвенцијама, дотацијама, о међународним и другим пројектима и њиховој

⁵⁸ Чл. 39. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Сл. гласник РС“ бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10)

⁵⁹ Упутство за израду и објављивање информатора о раду државног органа („Сл. гласник РС“ бр. 68/10).

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. Прописано је да државни орган који не поседује, не закупљује и не користи веб-презентацију, дужан је да затражи од другог одговарајућег државног органа (нпр. од органа који му је поверио вршење јавних овлашћења, органа који врши послове надзора над тим органом и слично) да објави информатор на својој веб-презентацији.

У 2017. години Повереник је пратио извршавање законске обавезе израде и објављивања информатора о раду од стране јавних тужилаштва.

Провером стања у првој половини 2017. године, утврђено је да је од укупно 89 јавних тужилаштва у Србији⁶⁰ информатор о раду израдио и објавио свега 27 јавних тужилаштва. Уз то, ниједан од објављених информатора није био усклађен са Упутством ни на основном нивоу, због чега је Повереник сваком појединачно указао на пропусте уз остављање могућности да се о томе изјасне.

Један од битних разлога таквог стања је чињеница да чак 71 тужилаштво није имало званичну веб презентацију, укључујући чак и једно од највиших – Апелационо јавно тужилаштво у Београду. Преосталих 18 тужилаштва на веб презентацијама су објавила информаторе о раду, као и девет других која су то учинила на веб презентацијама тужилаштва у вишем рангу.

Накнадном провером стања у последњем кварталу 2017. године, уз остављање довољно времена за отклањање неправилности, Повереник је утврдио да је већи број тужилаштва сачинио и објавио информаторе, њих 85. Преостала четири тужилаштва су своје информаторе доставила Републичком јавном тужилаштву ради објављивања, али до дана израде извештаја нису била објављена на тој веб презентацији⁶¹. Ова тужилаштва су доставила своје информаторе о раду и Поверенику, путем мејла или у штампаној форми, мада са становишта проактивног објављивања информација, они за сада не обављају своју намену.

И поред значајног напретка у квантитативном смислу, квалитет објављених информатора, нажалост, и даље веома одступа од прописаних стандарда и готово у свим случајевима, осим два⁶², постоји основ за доношење решења да се садржина информатора усагласи са прописаним.

Недостаци информатора јавних тужилаштва, у највећој мери, огледају се у следећем:

- **структура великог броја информатора не одговара прописаној.** У већини случајева је било могуће пронаћи само сличност са задатим садржајем, док највећи број обавезних делова са прописаним подацима није ни сачињен. У дозвољене додате делове, уносе се важни подаци којима је место у основним, обавезним деловима (нпр. “Писарница“, „Рачуноводство“, „Доставна служба“ „Основни подаци о информатору и

⁶⁰ У укупном броју од 89 јавних тужилаштва Србији (58 основних, 25 виших, 4 апелациона, Тужилаштво за организовани криминал и Тужилаштво за ратне злочине) није укључено Републичко јавно тужилаштво које спада у категорију шест највиших органа власти из члана 22. ст. 2. Закона, у односу на која Повереник нема овлашћења да предузима мере из чл. 25. Закона.

⁶¹ У питању су: Више јавно тужилаштво у Панчеву, Више јавно тужилаштво у Ваљеву, Основно јавно тужилаштво у Лазаревцу и Основно јавно тужилаштво у Мионици.

⁶² Више јавно тужилаштво у Новом Саду и Основно јавно тужилаштво из Пожеге.

државном органу“ „Заменик јавног тужиоца“, „Тужилачки помоћник“ „Радно време“ и сл.);

- подаци у информатору се **не ажурирају редовно, у складу са Упутством⁶³ па не испуњавају услов поузданости;**

- најчешће **недостаје списак врста информација којима тужилаштво располаже и којима се омогућава приступ**, иако су оне по природи посла веома интересантне за јавност, а истовремено могу бити поверљиве због истраге и ради заштите података о личности;

- **подаци о буџету или недостају или су некомплетни**, без обзира што се ради о индиректним корисницима буџета која имају ограничења у коришћењу средстава, она имају могућност да на месечном нивоу ажурирају податке о томе са којим средствима су располагали и колико су утрошили.⁶⁴

- **подаци о спроведеним јавним набавкама најчешће недостају;**

- **подаци о платама су приказани у врло малом броју случајева;**⁶⁵

- **информатор** као “живи” документ који приказује актуелне податке и на закону засноване информације, **често се поистовећује са извештајима о раду за претходну годину.**

Са становишта остваривања сврхе Закона и објављивања информатора, највећа грешка је ипак објављивање погрешних информација у вези са остваривањем права на приступ информацијама. Готово сва јавна тужилаштва су наводила да подносилац захтева нема право жалбе против закључка којим се захтев тражиоца одбацује као неуредан, што није у складу са Законом.⁶⁶ Такође, одредбе чл. 9, 13. и 14. Закона којима су прописани интереси због којих је могуће ограничити право на приступ информацијама од јавног значаја су интерпретиране тако као да се ради о апсолутним изузецима, без стављања у контекст одредаба чл. 8. Закона, што је једино исправно. Поједина тужилаштва су, супротно закону, захтевала додатне услове за тражиоца, да мора доказати лични идентитет путем личних докумената, односно прилагањем фотокопије документа уз захтев.

Када је реч о обавези да државни орган који поседује веб презентацију објави информатор који му је доставио орган ниже надлежности због тога што не поседује сопствену веб презентацију, уочен је проблем на веб презентацији Републичког јавног тужилаштва. Наиме, на сајту овог тужилаштва информатори других тужилаштава су објављени врло непрегледно, јер се на истом месту налази

⁶³ Тачка 17. Упутства - Државни орган је у обавези да редовно врше проверу тачности и потпуности података објављених у информатору и да, најкасније до краја сваког календарског месеца, унесе све промене настале у току месеца.

⁶⁴ Само 20 тужилаштава је приказало податке о буџету за 2016. и 2017. годину, с тим да су и ти подаци некада некомплетни.

⁶⁵ Само 23 тужилаштва је исказало податке о платама.

⁶⁶ Према чл. 22. став 1. тачка 1) Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, тражилац може изјавити жалбу Поверенику ако орган власти одбади или одбије захтев тражиоца, а према тач. 40. ст. 3. подтачка 9. Упутства, обавеза је државног органа да у делу информатора „Информације о подношењу захтева за приступ информацијама“ унесе податак да подносилац захтева има право жалбе, односно право да покрене управни спор, на закључак којим се захтев тражиоца одбацује као неуредан.

неколико информатора о раду истог тужилаштва са различитим датумима последњег ажурирања, али тако да је врло тешко утврдити који од објављених информатора садржи најактуелније податке.⁶⁷

Постоје и информатори који се својим садржајем донекле издвајају од изузетно лошег просека, али чак ни они у овом тренутку не приказују све прописане и/или ажуриране податке.⁶⁸

Може се закључити да, када је реч о поштовању права и обавезе проактивног објављивања информација од стране јавних тужилаштва, стање није задовољавајуће без примене мера од стране Повереника. У многим аспектима поштовања обавезе проактивног објављивања информација, од свих до сада контролисаних органа, јавна тужилаштва су у групи државних органа са најнижим степеном извршења. Осим општепознатих чињеница о материјалном положају и електронској опремљености јавних тужилаштва и изостанак одговорности за спровођење ове законске обавезе је главни узрок приказаног стања.

Мере Повереника дају видљиве резултате, али даље одржавање квалитета информатора захтева континуирано надгледање и предузимање мера, што је готово немогуће имајући у виду капацитете Повереника и број органа који подлеже примени ове законске обавезе.

У том погледу је веома важно да се хитним изменама Закона о приступу информацијама, у складу са иницијативом Повереника, а затим и Упутства Повереника, установи објављивање информатора државних органа у дигиталном облику, на заједничкој електронској платформи, што би требало да доведе до већег степена транспарентности и лакшег праћења спровођења ове законске обавезе.

3.3. Активности Повереника у вези са заштитом података о личности

3.3.1. Поступање Повереника у вршењу надзора

У току 2017. године увећан је број покренутих и окончаних поступака надзора над спровођењем и извршавањем Закона о заштити података о личности. То је, нажалост, последица чињенице да се вишегодишњи проблеми у овој области само гомилају услед анахроности, превазиђености и неадекватности Закона о заштити података о личности, али и неадекватног правног оквира уопште; непостојања акционог плана за спровођење Стратегије за заштиту података о личности, која је и сама у међувремену застарела; као и неодговарајућег поступања других надлежних органа, пре свега судова и тужилаштва.

Повереник је у току 2017. године покренуо 936 надзора и то: по пријави грађана 187, по сопственој иницијативи 72 и поводом збирки података о личности 677.

⁶⁷ Примера ради, објављено је неколико информатора о раду Апелационог јавног тужилаштва у Београду, Основног тужилаштва у Обреновцу, Основног јавног тужилаштва у Деспотовцу.

⁶⁸ Информатор ВЈТ у Новом Саду је у доброј мери усклађен са законом, али недостају подаци о реализацији буџета за 2017. годину. Међу бољим информаторима су и информатори ОЈТ Пожега, затим ОЈТ Обреновац, ОЈТ Суботица, ВЈТ Суботица и Прво ОЈТ Београд, с тим што се касни са ажурирањем података.

Повереник је извршио 603 претходне провере радњи обраде података о личности, којом приликом је у 271 случају утврдио да нема неправилности, док је у 332 случаја утврдио постојање неправилности, на шта је руковаоцима указао давањем Упозорења по члану 50. ЗЗПЛ-а.

Повереник је у току 2017. године окончао укупно 953 надзора, од којих је 715 покренуто 2017. године, а 238 надзора је из претходног периода, и то на следећи начин: 600 предмета је окончано тако што је утврђено да је поступљено по претходно спроведеном надзору; 271 предмет је окончан обавештењем по чл. 50 јер је утврђено да нема неправилности, 60 предмета је окончано службеном белешком јер је утврђено да није било повреда ЗЗПЛ-а односно елемената за вођење поступка инспекцијског надзора, 19 предмета је окончано подношењем захтева за покретање прекршајног поступка и 3 предмета су окончана подношењем кривичне пријаве.

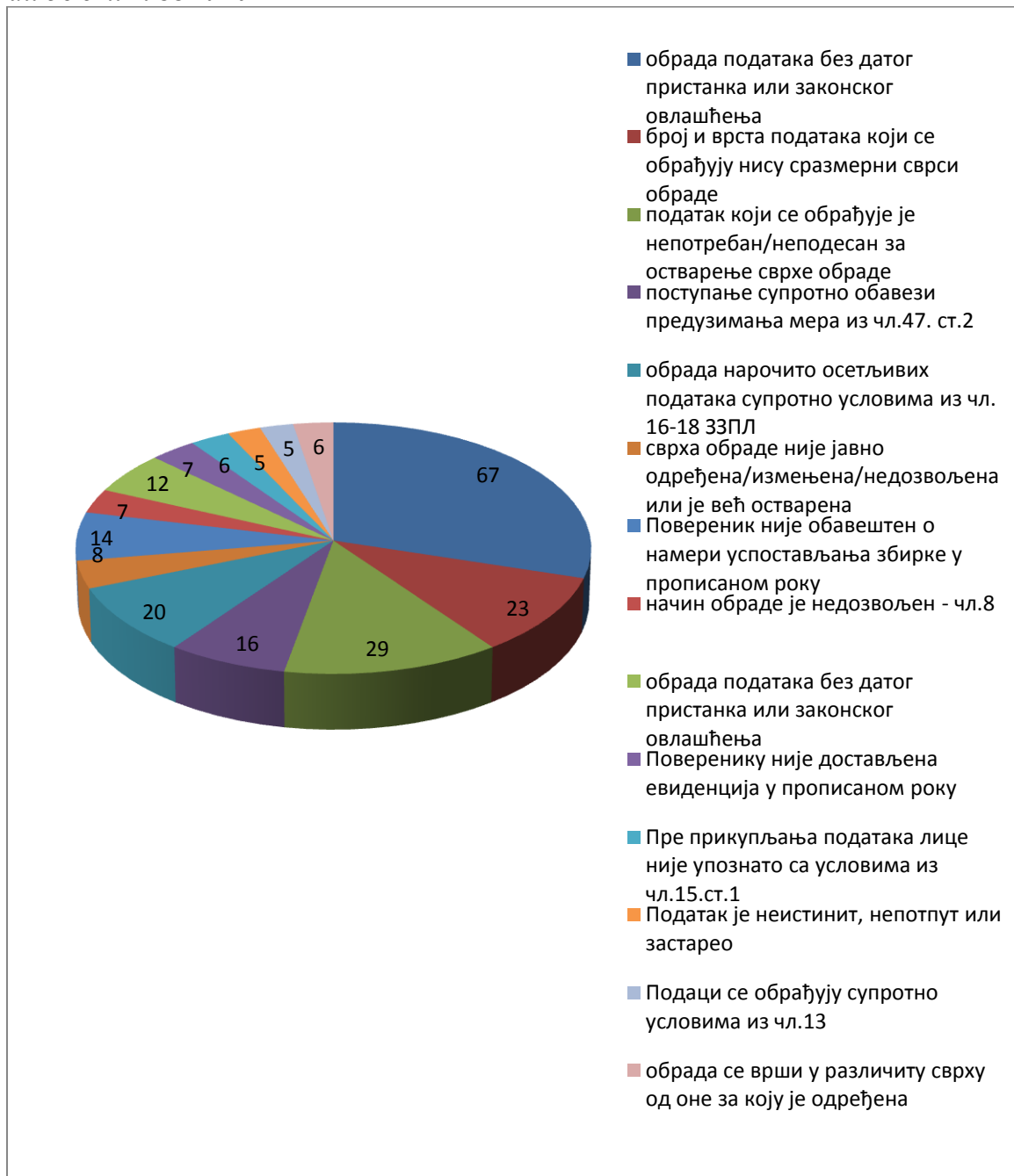
У случајевима у којима је утврдио да су повређене одредбе ЗЗПЛ-а (462), Повереник је:

- донео 435 упозорења,
- донео 5 решења,
- поднео 19 захтева за покретање прекршајног поступка због повреде ЗЗПЛ-а и
- поднео 3 кривичне пријаве.

У 435 случајева Повереник је донео упозорење након што је утврдио постојање повреда ЗЗПЛ-а, од чега 332 упозорења по чл. 50 ЗЗПЛ-а (претходна провера радњи обраде) и 103 упозорења по чл. 56 (овлашћења Повереника за предузимање одређених мера након што је у надзору утврдио повреде закона).

У 103 упозорења донета по чл. 56. ЗЗПЛ, утврђено је постојање 230 неправилности, што значи да је у одређеним случајевима Повереник утврдио постојање једне или више повреда закона.

Графикон 15. Најчешће утврђене неправилности због којих је дато упозорење по чл. 56 ст. 1. ЗЗПЛ-а



Током 2017. године окончани су поступци надзора над применом ЗЗПЛ, започети током 2016. године, којим су били обухваћени јавна комунална предузећа на територији града Београда, којом приликом су утврђене недозвољене обраде података о личности у виду правно неоснованог прикупљања фотокопија личних докумената грађана, а којим поводом је Повереник овим предузећима упутио упозорења.

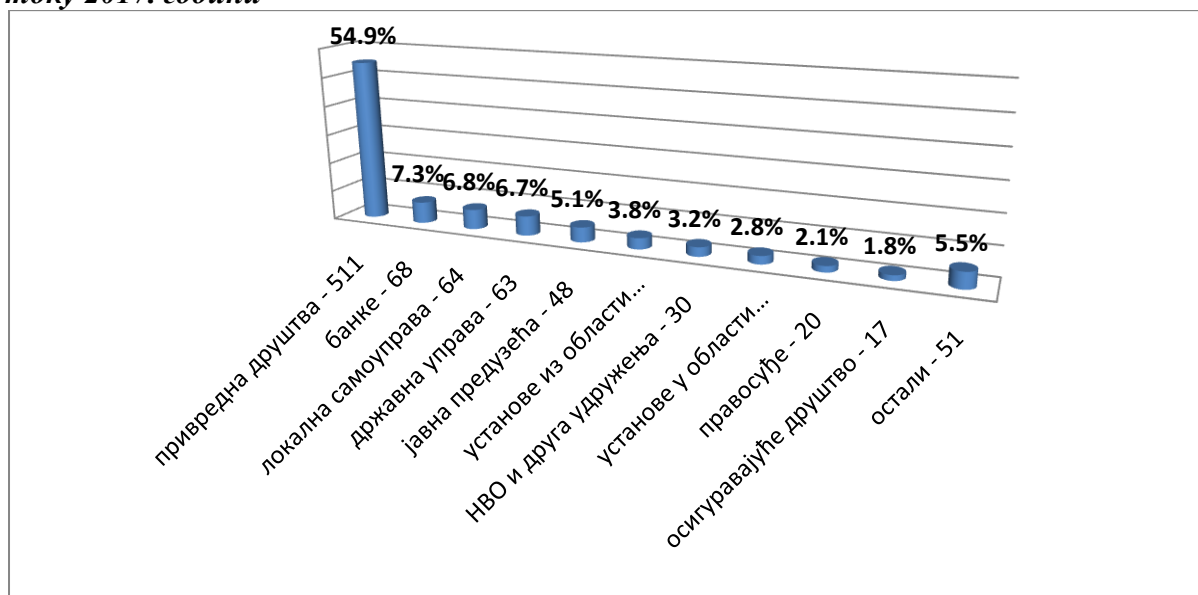
Такође, окончани су редовни планирани надзори започети током 2016. године, којим су били обухваћени трговински ланци супермаркета који послују у Републици Србији, и то су: DELHAIZE SERBIA д.о.о. Београд; ДИС д.о.о. Крњево - Велика Плана; MERCATOR-S д.о.о. Нови Сад; UNIVEREXPORT д.о.о. Нови Сад; C- MARKET АД Београд, и GOMEX д.о.о. Зрењанин. Повереник је током 2017. године предузео мере из

своје надлежности и упозорио Руковаоце података на неправилности у обради података о личности.

У извештајном периоду континуирано су вршени ванредни надзори, на основу сазнања, односно информација до којих је Повереник долазио. Ови случајеви укључују надзоре у Министарству унутрашњих послова поводом обраде података о личности грађана који се лече на основу здравствене шифре „Ф“, у Министарству просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије поводом јавног објављивања података о личности ученика и студената, у Министарству одбране и Министарству унутрашњих послова у вези са објављивањем података о личности народног посланика, у Министарству унутрашњих послова и Министарству правде поводом Протокола о електронској размени података, у Министарству унутрашњих послова и Министарству државне управе и локалне самоуправе поводом Споразума о пословно-техничкој сарадњи, у Министарству унутрашњих послова због пропуста да предузме техничке, кадровске и организационе мере заштите података о личности, у Народној скупштини Републике Србије поводом изношења досијеа запослених. Надзори су вршени и поводом обраде података о личности од стране друмског превозника, коришћења система за аутоматско позивање и комуникацију ради непосредног оглашавања, прикупљања података о учествовању у саобраћајној незгоди ради посредовања у поступку наплате накнаде штете, у Националној служби за запошљавање поводом неовлашћеног достављања података адвокату, поводом достављања података невакцинисане малолетне деце и њихових родитеља због покретања прекршајних поступака, поводом изношења медицинских података троје лица из дома здравља као и поводом размене података о кривичним осудама између две школе.

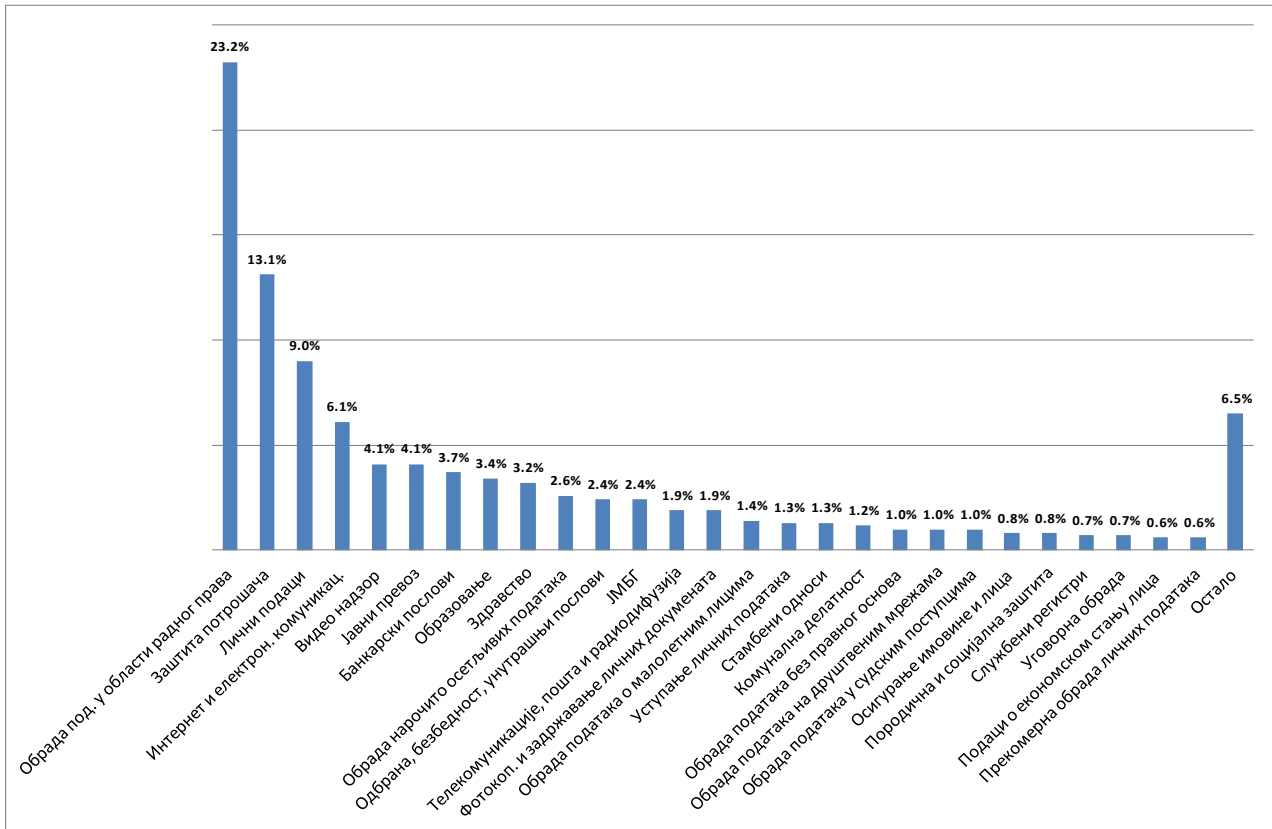
Тако, руковаоци над којима је Повереник покренуо 936 поступака надзора су најчешће: привредна друштва - 511 (54,9%), банке - 68 (7,3%), органи локалне самоуправе 64 (6,8%), државна управа - 63 (6,7%), јавна предузећа - 48 (5,1%), установе у области здравства - 35 (3,7%), НВО и друга удружења грађана - 30 (3,2%), итд.

Графикон 16.: Структура руковаца над којима је покренут поступак надзора у току 2017. године



Најчешћи разлози вршења надзора су: обрада података у области радног права (23,2%), заштита потрошача (13,1%), лични подаци (9%), Интернет и електронске комуникације (6,1%), јавни превоз (4,1%), видео надзор (4,1%), банкарски послови (3,7%), образовање (3,4%), здравство (3,2%), обрада нарочито осетљивих података (2,6%), ЈМБГ (2,4%), одбрана, безбедност, унутрашњи послови (2,4%), телекомуникација, пошта и радиодифузија (1,9%), лична документа (фотокопирање, задржавање и сл.) (1,9%) итд.

Графикон 17: Разлози за покретање поступка надзора



Неправилности које је Повереник утврдио приликом вршења надзора углавном су исте као и у претходном периоду, а то су: обрада података без правног основа, односно без законског овлашћења или пристанка лица; податак који се обрађује није потребан и/или није подесан за остварење сврхе обраде и подаци који се обрађују нису сразмерни сврси обраде.

Током извештајног периода од 332 упозорења донетих по члану 50. ЗЗПЛ-а, поступљено је по 289 њих, по 11 упозорења поступљено је делимично, односно проценат поступања је 90,4%, по 26 упозорења није поступљено (7,8%), а поступање по преосталих 6 је у току.

Од 103 упозорења донетих по члану 56. ЗЗПЛ-а поступљено је по 84 упозорења, по 8 упозорења поступљено је делимично, односно проценат поступања је 89,3%, док по 10 упозорења није поступљено (9,7%), а поступање по преосталом 1 упозорењу је у току.

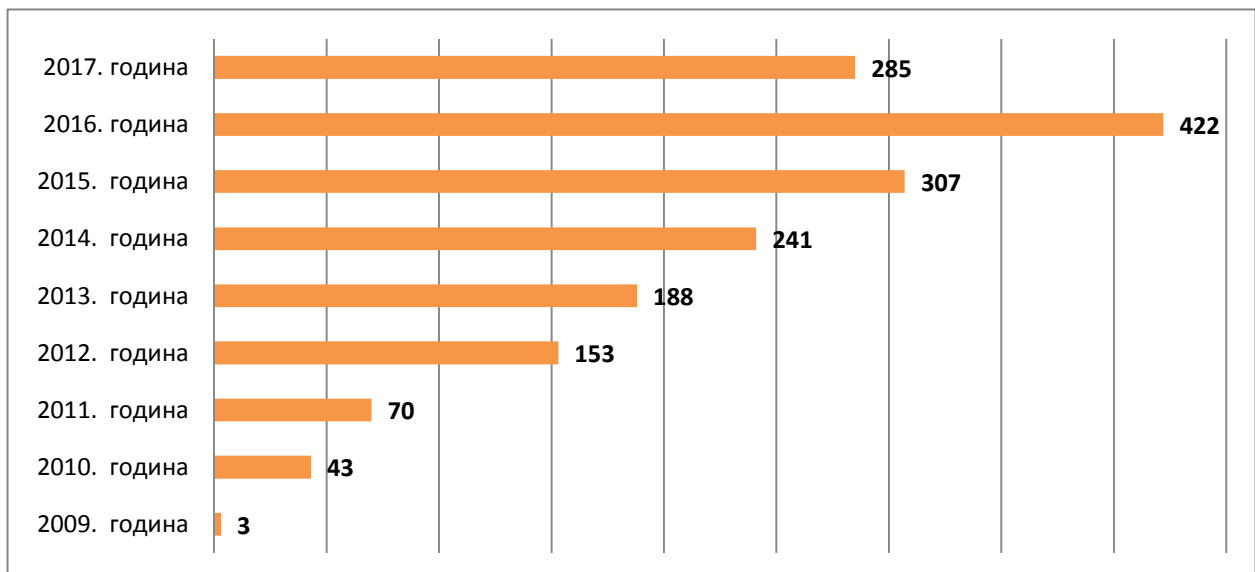
Повереник је у току извештајног периода донео 5 решења и то: 2 решења о брисању прикупљених података или анонимизовању, 1 решење о брисању прикупљених података, отклањању неправилности у одређеном року и привременој забрани обраде и 2 решења о отклањању неправилности у одређеном року. Наведеним решењима Повереник је наложио 7 мера, и то: у 3 случаја је наредио да се неправилности отклоне у одређеном року, у 1 случају је наредио привремену забрану обраде која се обавља супротно одредбама ЗЗПЛ и у 3 случаја је наредио брисање података прикупљених без правног основа. Руковаоци су по 4 решења Повереника поступили у целости, а по 1 решењу делимично.

Један од најдрастичнијих примера кршења права на заштиту података о личности грађана Републике Србије, који је наведен у прошлогодишњем Извештају доживео је судски епилог. Прекршајни суд у Београду током 2017. године доставио је Поверенику два решења о обустављању прекршајног поступка против Агенције за приватизацију и одговорних лица. Разлог за обустављање овог поступка је да је Агенција за приватизацију престала да постоји 1. 2. 2016. године у складу са Законом о изменама и допунама Закона о приватизацији, те да је против једног од одговорних лица поступак застарео. Поводом кривичне пријаве из истог предмета, Повереник се током 2016. године два пута обраћао Вишем јавном тужилаштву у Београду захтевом за информацијама у вези са исходом исте, које је 2017. године обавестило Повереника да, по прикупљању потребних обавештења, није било могуће утврдити идентитет учиниоца кривичног дела, па је предмет стављен у евиденцију до застарелости или идентификацији извршиоца.

3.3.2. Поступање Повереника по жалбама

Током 2017. године Поверенику је изваљено укупно 285 жалби.

Графикон 18: Жалбе изјављене Поверенику по годинама



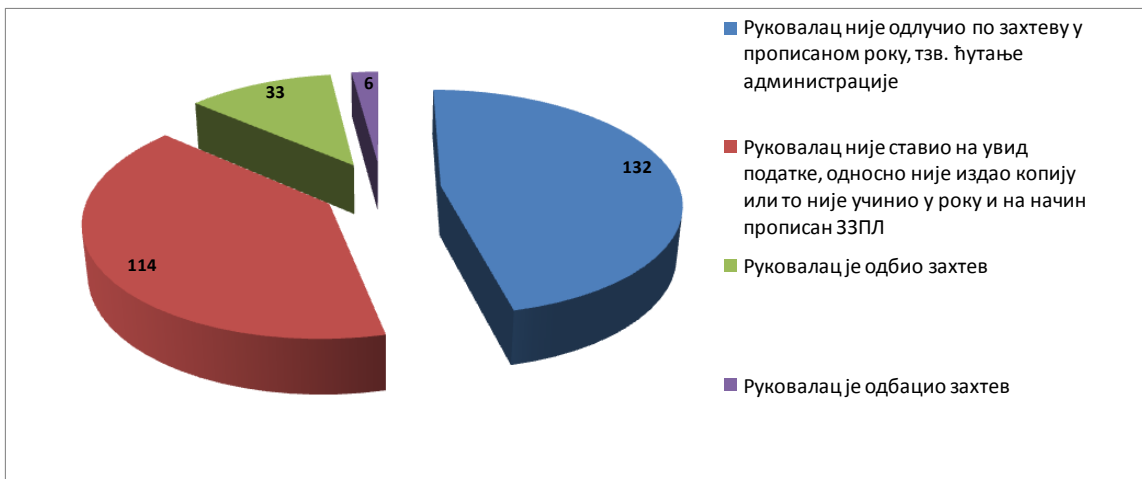
Повереник је током 2017. године поступао по 399 жалби, од чега је 285 примљено током 2017. године, а преосталих 114 је пренето из 2016. године.

Најчешћи разлог за изјављивање жалбе Поверенику је да руковоаци нису ставили на увид податке или нису издали копију податка или то нису учинили у прописаном року и на начин прописан ЗЗПЛ (132). У поређењу са 2016. годином, када је из овог разлога изјављено 51,2% од укупног броја изјављених жалби, 2017. године је из овог разлога изјављено 46,3%, што представља готово једнак наставак негативног тренда поступања руковалаца.

Следећи најчешћи разлог за изјављивање жалби Поверенику је да руковоаци нису поступали по захтеву подносиоца у прописаном року, тзв. ћутање администрације (114). У поређењу са 2016. годином, када је из овог разлога изјављено 44,8% од укупног броја изјављених жалби Поверенику, 2017. године је из овог разлога изјављено 40%, што и даље указује на висок проценат недозвољеног понашања руковалаца података.

Поверенику је током 2017. године изјављено 39 жалби (13,7% од укупног броја изјављених жалби) из разлога што је руковалац одбио захтев подносиоца (33) или га је одбацио (6). Ова два разлога за изјављивање жалбе Поверенику су заступљена приближно као и 2016. године, када је Поверенику изјављено укупно 12,3% у односу на укупан број примљених жалби.

Графикон 19: Разлози за изјављивање жалбе Поверенику у 2017. години

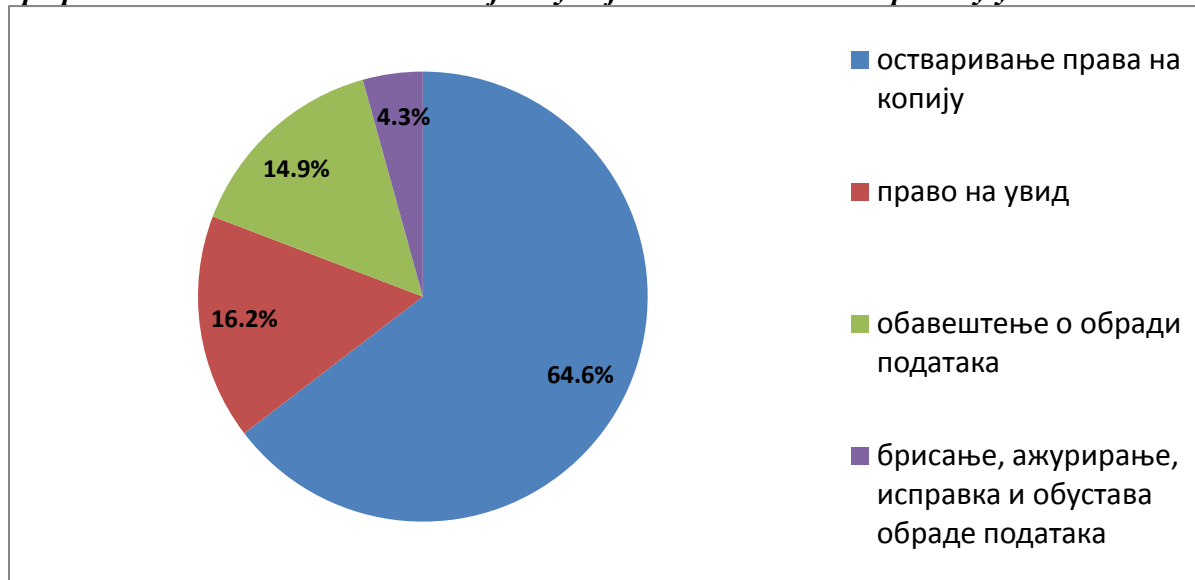


Жалбе изјављене Поверенику односе се на податке из: полицијских евиденција, кадровских евиденција, евиденција које воде банке, евиденција које воде образовне институције, области пензијског, инвалидског и здравственог осигурања, списка судова, списка предмета центара за социјални рад, матичних књига, медицинске документације, листинга телефонских позива итд.

Захтеви поводом којих су, због одговарајућег непоступања руковалаца, изјављене жалбе Поверенику, односе се на остваривање: права на копију (64,6%); права на увид (16,2%); права на обавештење о обради података (14,9%) и на брисање, ажурирање, исправку, прекид и обуставу обраде података (4,3%). Највећи број жалби изјављених Поверенику у току 2017. године, као и претходних година односио се на остваривање права на копију (64,6%), што указује да је то уједно захтев који се и најчешће подноси руковоацима, док се најмањи број жалби односи на брисање,

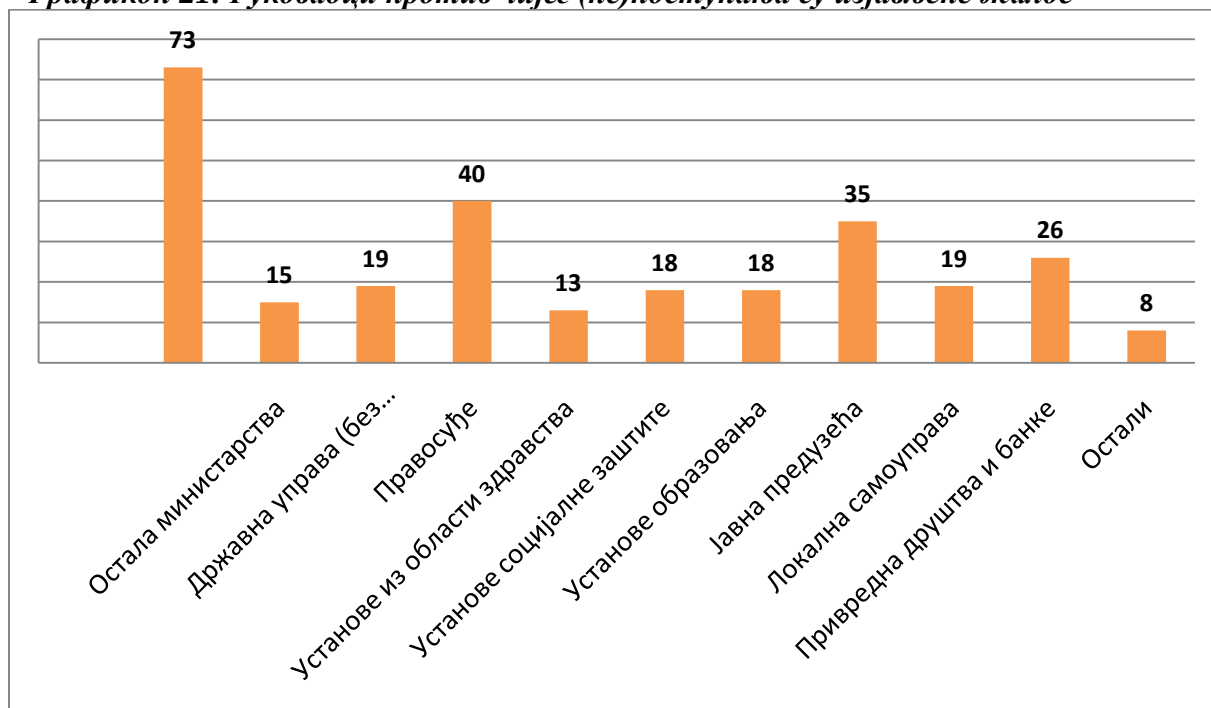
ажурирање, исправку и обуставу обраде података, што указује на недостатак интересовања грађана за исправку нетачних података које о њима обрађују руковооци.

Графикон 20: Захтеви поводом којих су изјављене жалбе Поверенику у 2017. години



Највећи број жалби, чак 251, изјављене су због (не)поступања органа власти, односно органа и организација којима су поверена јавна овлашћена и јавних предузећа. Највећи број (107) је изјављено због (не)поступања органа државне управе као руковалаца. Због (не)поступања министарстава изјављено је 88 жалби, од чега само против Министарства унутрашњих послова (МУП) 73 жалбе, а због (не)поступања свих осталих министарстава заједно 15 жалби.

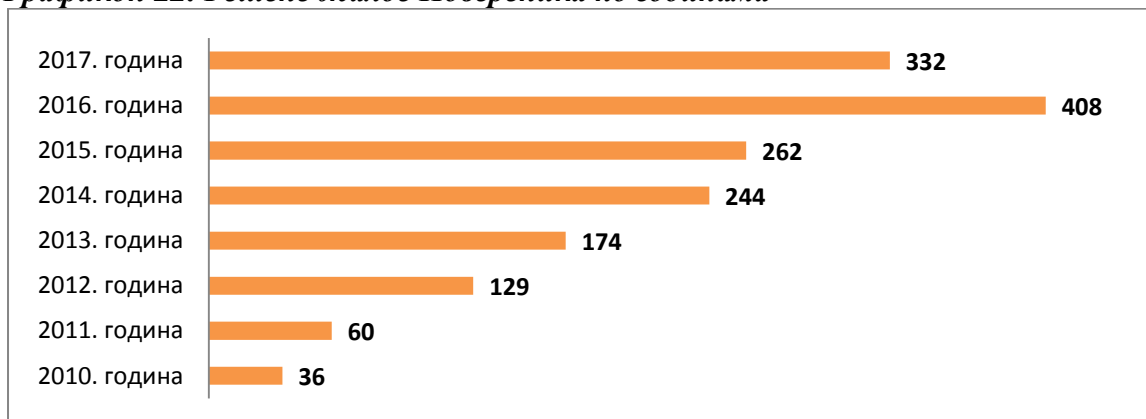
Графикон 21: Руковооци против чијег (не)поступања су изјављене жалбе



Жалбе изјављене против МУП-а (73) чине 25,6% од свих жалби (285) изјављених Поверенику, услед бројних евиденција које води МУП.

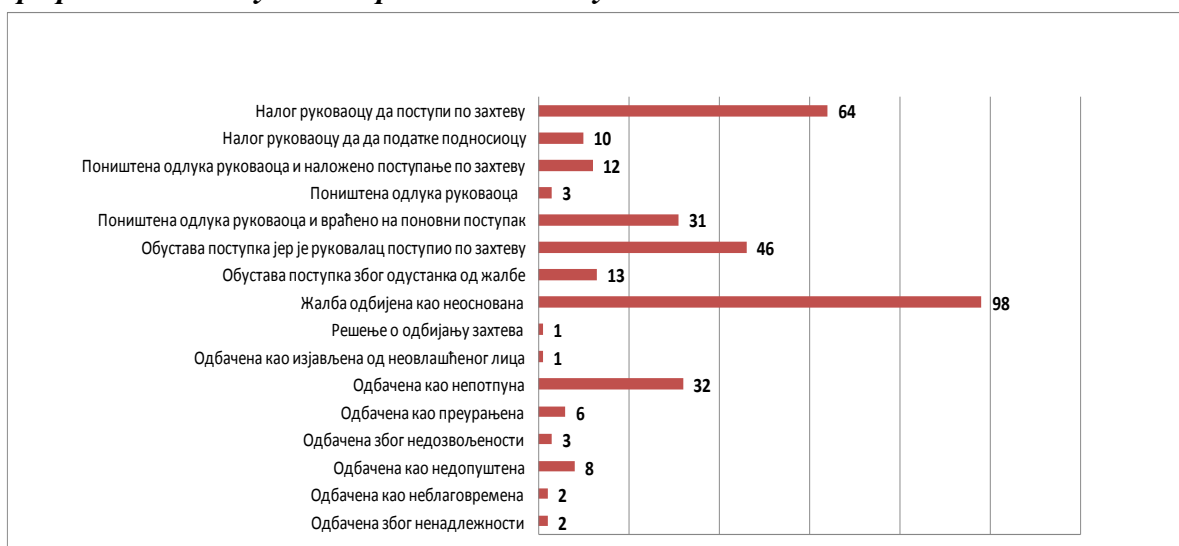
Током 2017. године Повереник је поступао по 399 жалби (285 примио 2017. године и 114 жалби које су пренете из 2016. године). Од тога, Повереник је током 2017. године окончао поступак по 332 жалбе (218 из 2017. године и свих 114 из 2016. године), а 67 жалби је пренето за поступање у 2018. годину.

Графикон 22: Решене жалбе Повереника по годинама



У одлукама донетим по изјављеним жалбама, Повереник је утврдио да је жалба била основана у 120 случајева, односно 36,1%, од чега је у 86 случаја, донето решење са налогом руковоаоцу (налог руковоаоцу да поступи по захтеву (64), налог руковоаоцу да податке да подносиоцу захтева (10), поништио одлуку руковоаоца с налогом за поступање по захтеву (12). Повереник је поништио одлуку руковоаоца (3), поништио одлуку руковоаоца и предмет вратио руковоаоцу на поновно поступање (31). У 59 случајева, односно 17,8%, Повереник је закључком обуставио поступак јер је руковалац, пре доношења одлуке Повереника по жалби, поступио по захтеву или је подносилац одустао од жалбе. Остале жалбе, односно 46,1% од укупно свих решених жалби, Повереник је решио тако што је укупно у 99 случајева, односно 29,8% одбио жалбу као неосновану (98) или је одбио захтев као неоснован (1), а у 54 случаја, односно 16,3%, Повереник је одбацио жалбу из формалних разлога (због ненадлежности, због недозвољености, непотпуна жалба, преурањена жалба, неблагоприятна жалба, изјављена од неовлашћеног лица или недопуштена жалба).

Графикон 23: Одлуке Повереника донете у 2017. по жалбама



Током извештајног периода Повереник је донео укупно 86 обавезујућих и коначних решења којима је дао налог руковооцу да поступи по захтеву или да тражени податак да подносиоцу захтева, као и да га руковалац обавести о извршењу решења. По решењу Повереника поступило је у потпуности 80 руковалаца, а делимично 1, који су о томе обавестили Повереника (94,2%), 3 руковооца нису поступила по решењу Повереника, док је поступање по 2 решења Повереника у току.

3.3.3. Вођење Централног регистра

Према слободној процени Повереника, у Србији постоји око 350.000 руковалаца података о личности, а то су државни органи, 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.

Закључно са 31. децембром 2017. године, укупно 2.343 руковооца података доставило је Централном регистру Повереника евиденције о 11.042 збирке података о личности које воде.

То практично значи да је након девет година примене ЗЗПЛ, од претпостављених 350.000, свега 2.343 руковооца, односно 0,7% од укупног броја руковалаца, поступило у складу са прописаним обавезама које се тичу уписа у Централни регистар Повереника.

За овакво масовно игнорисање, односно непоштовање ове законом уређене обавезе, не постоји никакво ни разумевање ни оправдање.

Такође, са мањим годишњим осцилацијама, уочава се тренд пада уписа у Централни регистар броја руковалаца и броја евиденција збирки података које воде.

Током 2017. године 392 руковалаца уписало је у Централни регистар Повереника евиденције о 1.338 збирки података које воде.

Руководиоци који су Поверенику, током 2017. године, доставили највећи број евиденција о збиркама података су привредна друштва (287), која су доставила 895 евиденција о збиркама података о личности, што је у просеку 3,1 евиденција о збиркама података по једном привредном друштву. Даље, следе физичка лица (предузетници) – 55, која су доставила 91 евиденцију о збиркама података о личности, што је у просеку 1,7 евиденција по једном органу власти, итд. Чињеница да су привредна друштва најбројнији руковооци уписани у Централни регистар, разумљива је, пре свега ,зато што их бројчано и има највише. Такође, у овој категорији се налази велики број руковалаца којима матичне иностране компаније налажу поштовање ове обавезе која им је, у државама у којима имају седиште, веома добро позната. Најзад, вишегодишњи тренд да су привредна друштва најбројнији руковооци уписани у Централни регистар, сагледава се и у податку да је од оснивања Централног регистра (14. мај 2010. године) до 31. децембра 2017. године, од укупно 2.343 руковооца података о личности који су доставили Поверенику евиденције о збиркама података, 1.176 њих су привредна друштва, а 1.167 су сви остали руковооци заједно (државни органи - 303, установе - 257, органи територијалне аутономије и јединице локалне

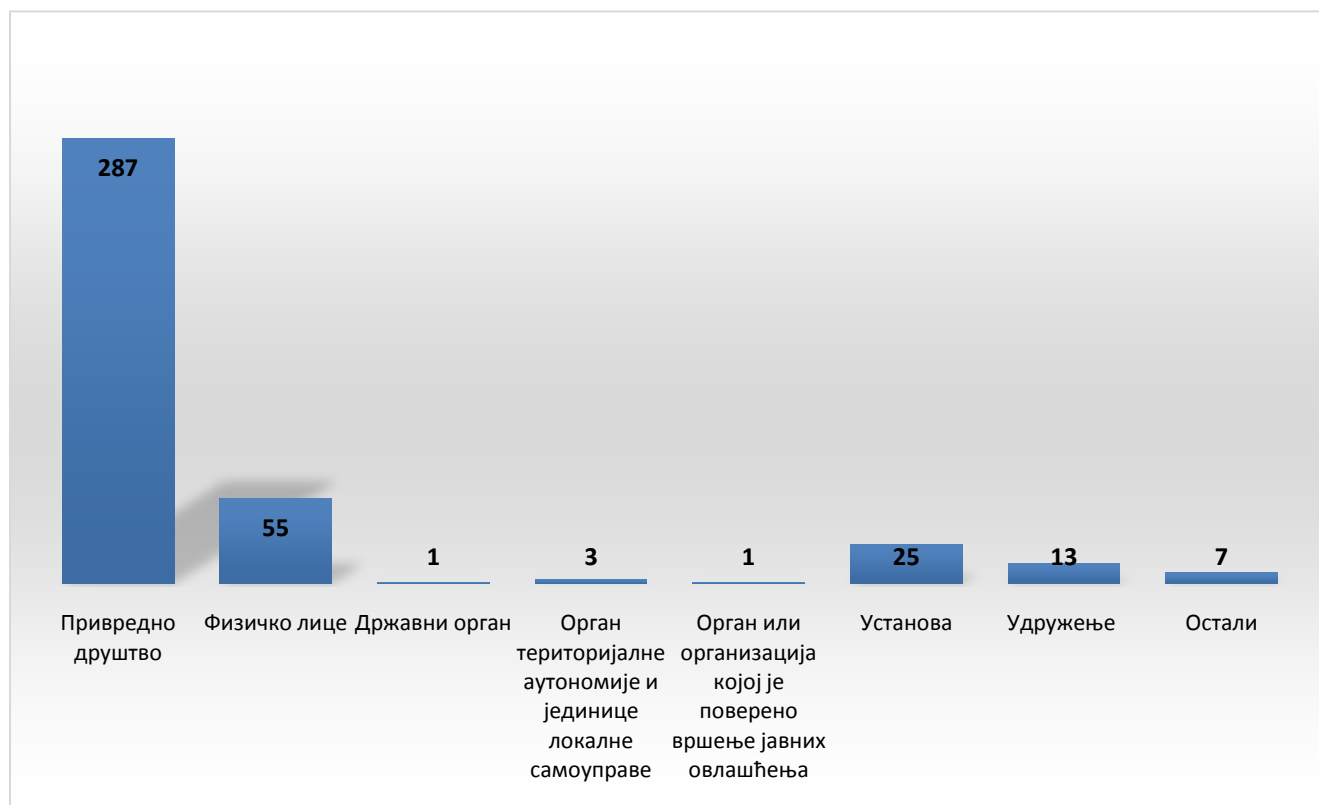
самоуправе - 199, физичка лица - 156, удружења - 128, органи или организације којима је поверено вршење јавних овлашћења - 38 и остали - 86).

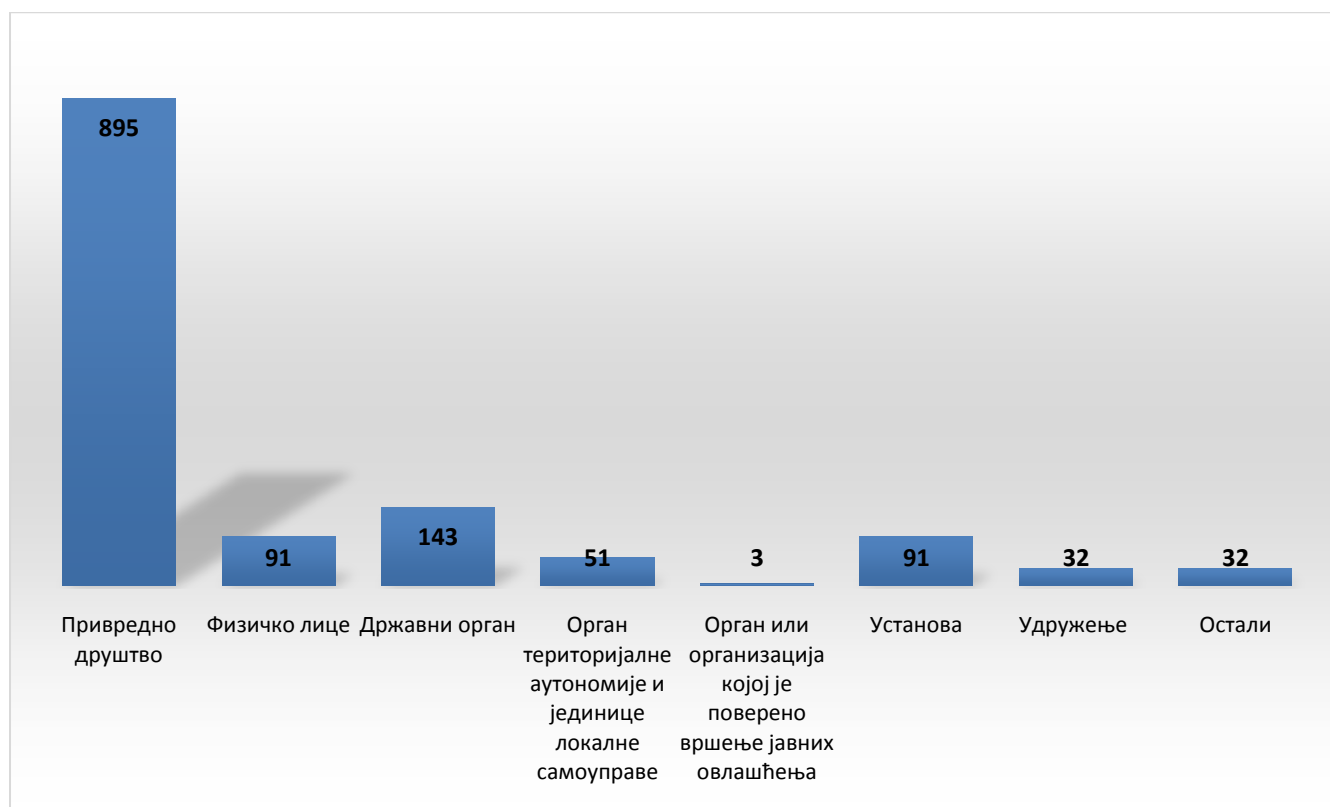
У току 2017. године запажен је већи број уписаних евиденција збирки података од стране привредних друштава и предузетника.

Повереник је током наведеног периода обрадио 149 захтева за променом у постојећим евиденцијама у Централном регистру (8 захтева из 2016. године, а 141 захтев који је поднет у 2017. години), од којих је на 146 захтева позитно одговорено, а за 3 захтева је установљено да нису ни поднели евиденције.

Повереник и даље чини континуиране напоре и позива на поштовање ове обавезе из ЗЗПЈ, пре свега упозорењима која даје руковооцима, презентацијом законских одредби и едукацијом запослених код већих руковалаца, као и наводима у својим годишњим извештајима.

Графикон 24: Уписани руковооци у Централни регистар у 2017. години, по врсти руковалаца



Графикон 25: Уписане евиденције о збиркама података у Централни регистар у 2017. години, по врсти руковалаца

3.4. Поступање других државних органа у вези са актима Повереника у области заштите података о личности

3.4.1. Поступање тужилаштва по кривичним пријавама Повереника

Повереник је током 2017. године поднео 3 кривичне пријаве и то 2 кривичне пријаве због кривичног дела из члана 146. КЗ (неовлашћено прикупљање личних података) и 1 кривичну пријаву због кривичног дела из члана 299. КЗ (рачунарска саботажа). У досадашњем раду, од 2010. године до краја извештајног периода, Повереник је поднео укупно 33 кривичне пријаве, због кривичних дела из члана 143. (неовлашћено прислушкивање и снимање), 144. (неовлашћено фотографисање), 146, 299., 302. (неовлашћени приступ заштићеном рачунару, рачунарској мрежи и електронској обради података), 329. (лажно представљање), 355. (фалсификовање исправе) и 359. (злоупотреба службеног положаја) КЗ.

Према Поверенику расположивим подацима, на основу кривичних пријава које је Повереник до сада поднео, донета је једна правоснажна осуђујућа пресуда, 16 кривичних пријава је одбачено због наступања застарелости гоњења или примене начела опортунитета и једна истрага је обустављена. Поступак по другим кривичним пријавама и даље није окончан. У току 2017. године, по сазнањима Повереника, ништа ново није предузето од стране надлежних тужилаштва поводом кривичних пријава које је Повереник подносио током протеклих година.

Повереник сматра да је у кривичним пријавама које је поднео јавним тужилаштвима дао довољно елемената за њихово даље процесуирање, како би се починиоци кривичних дела открили и примерено санкционисали.

3.4.2. Поступање прекршајних судова по захтевима Повереника

Повереник је током 2017. године поднео 19 захтева за покретање прекршајног поступка због повреда одредби ЗЗПЛ.

Поводом свих прекршајних захтева које је поднео до сада, Повереник је током 2017. године примио 18 одлука прекршајних судова (15 првостепених и 3 другостепене), и то: 8 осуђујућих пресуда у првом степену и 9 решења којима се поступак обуставља због наступања застарелости, као и једно решење о одбацивању захтева за покретање прекршајног поступка због наступања застарелости.

Од свих примљених првостепених пресуда у 2017. години ниједна није била ослобађајућа.

Међу најчешће разлоге за покретање прекршајних поступака спадају обрада података супротно условима прописаним у чл. 13. Закона о заштити података о личности који се односе на обраду од стране органа власти, затим због незаконите обраде нарочито осетљивих података о личности, неадекватној примени мера заштите података, као и због изостанка поступања по актима Повереника.

Прекршајни судови су у осуђујућим пресудама изrekli новчане казне у укупном износу од 221.000 динара и 4 опомене. Новчане казне изречене руковооцима крећу се у распону од 50.000 до 80.000 динара, док су одговорним лицима код руковооца података изричане казне у износима од 5.000 до 10.000 динара.

Прекршајни поступци су обустављени, односно захтеви за покретање прекршајног поступка одбачени у 10 случајева, због наступања апсолутне застарелости прекршајног гоњења. Повереник је више пута до сада, укључујући и поступак израде и усвајања сада важећег Закона о прекршајима, безуспешно указивао на то да је рок од две године за наступање апсолутне застарелости исувише кратак, те да постоји ризик да ће у великом броју предмета наступити апсолутна застарелост прекршајног гоњења.

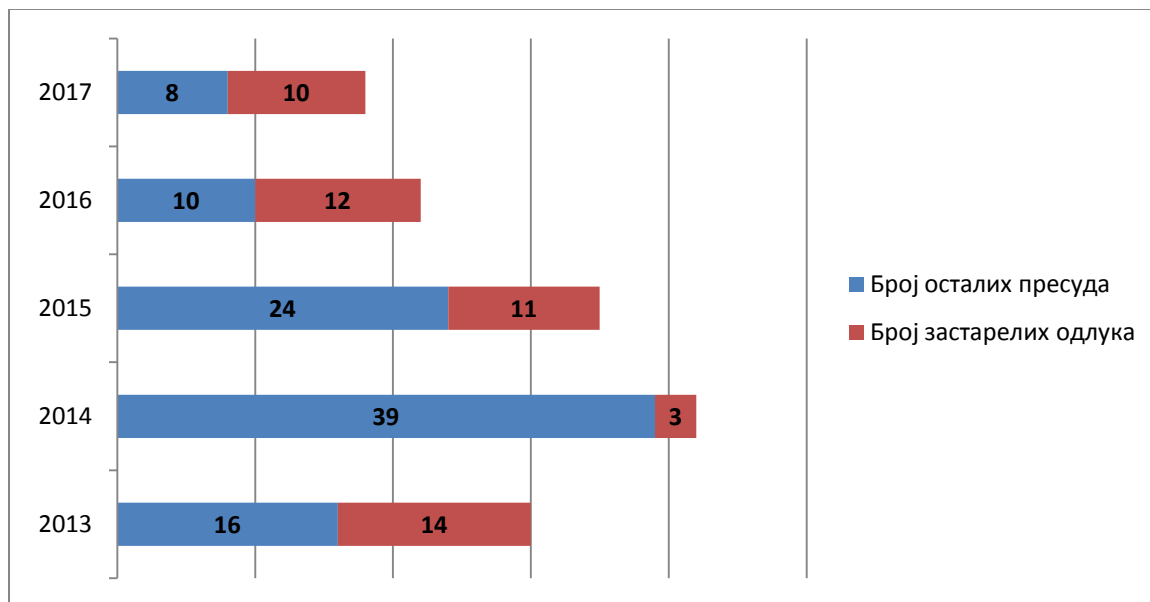
У протеклих пет година порастао је удео предмета у којима је наступила апсолутна застарелост у односу на мериторно решене поступке са, примера ради, трећине свих предмета у 2015. години на половину свих предмета у последње две године.

Забрињава и то што су застарели предмети за које је постојао велики интерес јавности за утврђивање одговорности попут објављивања података о 5.190.397 лица која су остваривала право на бесплатне акције, што је довело до компромитовања ЈМБГ већине пунолетних становника Републике Србије (поступак против Агенције за приватизацију и одговорног лица).

Поред тога, прекршајни судови и у случајевима где је дошло до очигледно тешког кршења права лица, тј. достављања нарочито осетљивих података о личности лица без икаквог правног основа (подаци из медицинске документације који се односе на душевно здравље) Министарству здравља од стране Клинике за психијатријске

болести, изричу неуобичајено благе санкције, тј. суд је изрекао само опомену одговорном лицу. У вези са тим истим предметом, исти подаци су без икаквог правног основа достављени од стране Министарства здравља Министарству унутрашњих послова и тај поступак се окончао обуставом због наступања апсолутне застарелости прекршајног гоњења.

Графикон 26: Одлуке прекршајних судова које су достављане Поверенику током периода 2013-2017. година



3.4.3. Поступање Управног суда по тужбама против одлука Повереника

Током 2017. године Управном суду изјављено је 14 тужби против одлука Повереника. Највећи број тужби (9) поднете су против решења којима је одбијена жалба подносиоца као неоснована, 1 тужба изјављена је од стране руковођа коме је дат налог да поступи по захтеву, 2 тужбе су изјављене против закључка о обустави поступка по жалби, а 2 тужбе су изјављене против закључка о одбацивању жалбе.

Управни суд је у току 2017. године решио 16 тужби (две из претходне године), тако што је у 15 случајева одбио тужбу, а 1 тужбу уважио.

Овом приликом Повереник неће посебно указивати на пресуде којима је Управни суд одбио тужбе против Повереника, већ ће указати на пресуду овог суда којом је уважена тужба и предмет враћен на поновно одлучивање.

Повереник је решењем одбио као неосновану жалбу жалиоца, односно тужиоца, изјављену против акта ЈКП „Инфостан технологије“ Београд уз образложење да се, у конкретном случају, не ради о подацима о личности и остваривању права у вези са обрадом података о личности.

Против таквог решења Повереника поднета је тужба Управном суду, у којој је наведено да о тужиоцевом захтеву није одлучено у форми која је прописана законом, већ му је упућено обавештење у писаној форми са елементом одлуке из ког се не може са сигурношћу утврдити да ли је његов захтев одбијен или одбачен.

Решавајући овај управни спор, Управни суд је донео пресуду да се тужба уважава, поништава решење и предмет враћа на поновно одлучивање Повереника. Из образложења пресуде се закључује да је разлог такве одлуке заправо формалне природе. ЈКП „Инфостан технологије“, као руковалац података, био је дужан да о поднетом захтеву изда решење, а која обавеза произилази из одредбе члана 25. став 7. ЗЗПЛ, којим је прописано да ако руковалац одбије захтев, о томе доноси решење, а обавештење о поднетом захтеву издаје само када се захтев уважава, што произилази из става 1., 2. и 3. истог члана, а не и када се исти одбија. Како у овом случају из акта руковоца података није јасно каква је одлука поводом захтева донета, нити је подносилац захтева обавештен о свему што је тражио, а што упућује на одбијајућу одлуку, у том случају је било обавезно доношење решења од стране руковоца података са одговарајућим образложењем.

У поновном поступку, Повереник је донео решење којим је наложио руковоцу података да у одређеном року поступи (одлучи) по захтеву, и то у оном делу захтева о којем није одлучено.

3.5. Иницијативе и мишљења Повереника у вези са прописима

3.5.1. Мишљења на нацрте и предлоге закона и подзаконских аката

Повереник је током 2017. године дао 79 мишљења на нацрте и предлоге закона и друге подзаконске акте и прописе. Од тога, 60 мишљења је дато на нацрте и предлоге закона, с тим што су два мишљења дата по сопственој иницијативи, а 58 на захтев надлежних органа и тела. На поједине нацрте закона мишљење је давано у два наврата, на захтев овлашћеног предлагача.

Дато је 19 мишљења на нацрте и предлоге подзаконских аката и других прописа.

Мишљења на нацрте закона:

- Министарству унутрашњих послова дато је мишљење на Нацрт закона о граничној контроли,
- Министарству унутрашњих послова дато је мишљење на Нацрт закона о полицији,
- Министарству унутрашњих послова дато је мишљење на Нацрт закона о странцима,
- Министарству унутрашњих послова дато је мишљење на Нацрт закона о евиденцијама и обради података у области унутрашњих послова,
- Министарству унутрашњих послова дато је мишљење на Нацрт закона о допунама Закона о држављанству Републике Србије,
- Министарству унутрашњих послова дато је мишљење на Нацрт закона о националном ДНК регистру,

- Министарству унутрашњих послова дато је мишљење на Нацрт закона о јединственом матичном броју грађана,
- Министарству унутрашњих послова дато је мишљење на Нацрт закона о азилу и привременој заштити,
- Министарству унутрашњих послова дато је мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о безбедности саобраћаја на путевима,
- Министарству одбране дато је мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о одбрани,
- Министарству одбране дато је мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о Војсци Србије,
- Министарству финансија дато је мишљење на Нацрт закона о буџету Републике Србије за 2018. годину,
- Министарству финансија дато је мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему,
- Министарству финансија дато је мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о републичким административним таксама, у два наврата (једно мишљење дато по сопственој иницијативи),
- Министарству државне управе и локалне самоуправе на радну верзију Закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја,
- Министарству државне управе и локалне самоуправе дато је мишљење на Нацрт Закона о изменама и допунама Закона о систему плата запослених у јавном сектору, у два наврата,
- Министарству државне управе и локалне самоуправе дато је мишљење на Нацрт закона о електронској управи,
- Министарству државне управе и локалне самоуправе дато је мишљење на Нацрт закона о запосленима у јавним службама,
- Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре дато је мишљење на Нацрт закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова у два наврата,
- Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре дато је мишљење на Нацрт закона о упису у катастар,
- Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре дато је мишљење на Нацрт закона о путевима,
- Министарству трговине, туризма и телекомуникација дато је мишљење на Нацрт закона о електронским комуникацијама у два наврата,

- Министарству трговине, туризма и телекомуникација дато је мишљење на Нацрт закона о поштанским услугама у два наврата,
- Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања дато је мишљење на Нацрт закона о финансијској подршци породицама са децом,
- Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања дато је мишљење на Нацрт закона о родној равноправности,
- Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања дато је мишљење на Нацрт закона о ратним меморијалима,
- Министарству здравља дато је мишљење на Нацрт закона о примени људских ћелија и ткива у два наврата,
- Министарству здравља дато је мишљење на Нацрт закона о пресађивању људских органа,
- Министарству здравља дато је мишљење на Нацрт закона о пресађивању људских органа у сврху лечења,
- Министарству здравља дато је мишљење на Нацрт закона о здравственој заштити,
- Министарству здравља дато је мишљење на Нацрт закона о здравственом осигурању,
- Министарству здравља дато је мишљење на Нацрт закона о допуни Закона о здравственој документацији и евиденцијама у области здравства у два наврата,
- Министарству здравља дато је мишљење на Нацрт закона о апотекарској делатности,
- Министарству здравља дато је мишљење на Нацрт закона о медицинским средствима,
- Министарству просвете, науке и технолошког развоја дато је мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о основном образовању и васпитању,
- Министарству просвете, науке и технолошког развоја дато је мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о средњем образовању и васпитању,
- Министарству просвете, науке и технолошког развоја дато је мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о предшколском васпитању и образовању,
- Министарству просвете, науке и технолошког развоја дато је мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о жиговима,

- Министарству просвете, науке и технолошког развоја дато је мишљење на Нацрт закона о основама система образовања и васпитања,
- Министарству просвете, науке и технолошког развоја дато је мишљење на Нацрт закона о дуалном образовању,
- Министарству просвете, науке и технолошког развоја дато је мишљење на Нацрт закона о просветној инспекцији,
- Министарству просвете, науке и технолошког развоја дато је мишљење на Нацрт закона о професијама од посебног интереса за Републику Србију и условима за њихово обављање,
- Министарству просвете, науке и технолошког развоја дато је мишљење на Нацрт закона о високом образовању,
- Министарству културе и информисања дато је мишљење на Нацрт закона о архивској грађи и архивској делатности,
- Влади Републике Србије дато је мишљење на Нацрт закона о родној равноправности у два наврата,
- Координационом телу за родну равноправност Владе дато је мишљење на Нацрт закона о родној равноправности,
- Народној скупштини РС дато је мишљење поводом утврђеног Предлога закона о националном ДНК регистру (по сопственој иницијативи),
- Безбедносно-информативној агенцији дато је мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о Безбедносно-информативној агенцији у два наврата,
- Републичком геодетском заводу дато је мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о државном премеру и катастру,
- Републичком геодетском заводу дато је мишљење на Нацрт закона о националној инфраструктури геопросторних података,
- Комисији за израду Грађанског законика РС мишљење на предлог измена и допуна Преднацрта грађанског законика са аспекта ЗЗПЛ,

Графикон 27: Органи и тела којима су давана мишљења на предлоге и нацрте закона**3.5.2. Садржина мишљења Повереника**

Анализирајући мишљења која су дата на нацрте и предлоге закона и других аката, може се закључити да се примедбе на те текстове најчешће, као и претходних година, односе на следеће:

Један од основних проблема је то што и даље постоји отпор према чињеници да се обрада података може уређивати само законом. У текстовима нацрта закона и даље се често предвиђа да се обрада података о личности уређује подзаконским актима, иако је одредбама члана 42. Устава Републике Србије изричито прописано да се прикупљање, држање, обрада и коришћење података о личности уређује законом, те да је одлуком Уставног суда Србије са седнице од 30. маја 2012. године, објављеном у

"Службеном гласнику РС" бр. 68/12 од 18. 7. 2012. године, потврђено да подзаконски акти не могу бити ваљан правни основ за обраду података о личности.

Сврха обраде података која се уређује законом често није довољно јасна и одређена, а у појединим случајевима није ни дозвољена. Субјекти који припремају текстове закона у великом броју случајева пропуштају да самим текстом закона дефинишу сврху обраде.

Приликом таксативног набрајања врсте података о личности који ће се обрађивати не води се рачуна о начелу сразмерности као једном од основних начела обраде података о личности.

Субјекти који припремају текстове закона готово увек забораве да дефинишу рокове чувања података који се обрађују.

У текстовима закона којима се уређује обрада података о личности не поклања се скоро никаква пажња прописивању одговорности за непредузимање организационих и техничких мера за заштиту података о личности.

Овлашћени предлагачи закона приликом припреме текстова закона којим се уређује обрада података о личности, било на начин да се прописује нова масовна обрада, било да се предвиђа увођење нових информационих технологија, не врше процену утицаја такве обраде на приватност.

У текстовима нацрта и предлога закона било је покушаја да се пропишу апсолутна ограничења права на слободан приступ информацијама од јавног значаја, што је у супротности са чланом 8. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Апсолутни изузетак од права на приступ информацијама не постоји. Ограничења права на слободан приступ информацијама од јавног значаја, у складу са чланом 8. Закона о приступу информацијама, могу се прописивати само и искључиво законом којим се уређује слободан приступ информацијама од јавног значаја, а и то под условом да је то неопходно у демократском друштву ради заштите од озбиљне повреде претежнијег интереса заснованог на Уставу или закону.

3.5.3. Преглед мишљења Повереника на законе који су усвојени 2017. године

Током заседања Народне скупштине у 2017. години, усвојено је 89 закона, а међу њима је било 18 закона на чије је нацрте Повереник давао мишљења током 2015., 2016. и 2017. године. Повереник је сва та мишљења дао на захтев овлашћених предлагача закона, а на основу својих овлашћења уређених чланом 35. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и чланом 44. став 1. Закона о заштити података о личности. Само на текст једног закона, од 18 усвојених, Повереник није имао никакве примедбе приликом давања мишљења на нацрт. Од преосталих 17 усвојених закона, Повереникове сугестије су у потпуности усвојене само у једном случају, а у највећој мери је поступљено у још три закона. Делимично су примедбе Повереника усвојене у пет закона. У скоро половини коментарисаних нацрта (осам) по Поверениковим сугестијама није поступљено у највећем делу или није поступљено уопште.

Најзначајнији проблем и даље је свакако одбијање овлашћених предлагача да поштују одредбе чл. 42. Устава Републике Србије која прописује да се подаци о

личности морају уређивати законом. Бројним одредбама усвојених закона остављено је да ће подзаконске акте, у којима ће бити обраде података о личности, накнадно прописати ресорни министар.

3.5.4. Карактеристична и илустративна мишљења Повереника на законе

А) Једно од најзначајних мишљења које је Повереник дао током 2017. године јесте мишљење на **Нацрт закона о националном ДНК регистру**, јер је реч о уређивању материје, тј. припреми закона који може имати изузетан утицај на заштиту података о личности и права лица у вези са обрадом података о личности. Подаци који се могу добити анализом биолошког материјала, укључујући и ДНК профиле, су подаци које треба третирати као нарочито осетљиве податке о личности, јер су јединствени и непроменљиви, а на тај начин се могу добити и подаци о здравственом стању и етничком пореклу особе. Повереник је указао на то се сврха формирања ДНК регистра мора јасно дефинисати и преиспитати да ли је масовна обрада података која се планира у регистру сразмерна циљу који се жели постићи таквом обрадом.

Посебну забринутост у вези са решењима предвиђеним у Нацрту, Повереник је исказао у погледу тога што би подаци у регистру могли да се обрађују без било каквог ограничења и рока, чували би се не само подаци лица која су осумњичена, окривљена или осуђена за извршење кривичних дела, већ и подаци лица која су оштећена извршењем кривичних дела, укључујући и податке малолетних лица, тј. деце чији се ДНК профиле обрађују да би се утврдило да ли се трагови биолошких материјала пронађених на жртви подударају са ДНК профилем лица које је осумњичено или окривљено за извршење кривичног дела. Изричито је предвиђено да би се у регистру чували, између осталог, и ДНК профиле утврђени ради елиминације, ДНК профиле свих лица над којима је извршена форензичка регистрација без обзира на сврху и разлог због ког је вршена обрада. У Нацрту нису прописани услови под којима се врши обрада података у регистру, укључујући прописивање јасних правила и услова под којима се врши упис и унос података и неспорних узорака у регистар, нити су прописани услови за брисање из регистра и рокови чувања података.

Нацртом је предвиђено да су све ДНК лабораторије на територији Републике Србије у обавези да доставе Министарству унутрашњих послова све ДНК профиле и идентификационе податке који су добијени за потребе кривичног поступка и којима располажу на дан ступања на снагу закона, а најкасније у року од шест месеци. Притом се не прави никаква разлика између ДНК профила лица која су само осумњичена за извршење кривичног дела, а поступак против њих није вођен или су правноснажно ослобођена, с једне стране, и лица која су осуђена за извршење кривичних дела, с друге стране, нити се узима у обзир врста и тежина извршеног кривичног дела. Сврха таквог неселективног достављања огромног броја података је нејасна, а притом није јасно како ће се обезбедити да лабораторије не доставе податке лица која немају никакве везе са извршењем кривичних дела (примера ради, ДНК профиле и тестове лица која су ДНК анализу радила у сврхе утврђивања очинства или провере здравственог стања).

Повереник је истакао да овакав текст Нацрта није уопште усклађен са Препоруком Савета Европе бр. (92)1 о генетичкој приватности, нити је у складу са стандардима Европског суда за људска права.

Повереник је посебно указао на то да је апсолутно неприхватљиво и недопустиво да ближе прописе о начину вођења националног ДНК регистра прописује министар унутрашњих послова, како је то предвиђено Нацртом, у ситуацији када се уређује обрада толико осетљивих података као што су генетички подаци, који могу открити безброј информација о лицу, укључујући здравствено стање и етничко порекло.

Б) Повереник је поводом достављеног **Нацрта закона о допунама Закона о здравственој документацији и евиденцијама у области здравства** нагласио да се и даље не решава суштински проблем обраде података о личности у Интегрисаном здравственом информационом систему (ИЗИС), односно да није решено питање правног основа за успостављање ИЗИС-а. Важећи Закон о здравственој документацији и евиденцијама у области здравства ниједном својом одредбом не овлашћује руковођа података да успостави ИЗИС на начин како он сада функционише у пракси и да у оквиру њега врши обраду података о личности. Закон ни на једном месту не предвиђа успостављање једне јединствене и централизоване збирке података о личности која би била под контролом једног руковођа. Две суштинске замерке које законописац није усвојио, су да законом треба дефинисати сврху обраде података у ИЗИС-у, као и сврху стварања тако огромне базе података.

В) Када је реч о одредбама **Нацрта закона о основама система образовања и васпитања**, Повереник је у више наврата давао мишљења и сугестије поводом претходних текстова тог нацрта, али кључна ствар је остала неуређена. Законописац је предвидео обједињавање свих евиденција које се воде у просвети на свим нивоима образовања у јединствени информациони систем просвете (даље: ЈИСП), чиме се ствара огромна, централизована база свих података из прописаних евиденција, без јасно одређене и дозвољене сврхе. Нејасно је шта је сврха овако робусне обраде података и успостављања једног овако гломазног информационог система, што је противно једном од основних начела обраде података о личности – начелу сврсисходности. Како је Нацртом предвиђено, успоставио би се регистар деце, ученика и одраслих, односно свих лица која су икада била укључена у систем образовања или васпитања кроз неку образовну установу. Како је чланом 71. Устава одређено да је основно образовање обавезно, то фактички значи да би се кроз само неколико година примене оваквог закона у том регистру нашли скоро сви грађани Србије, али и друга лица која пролазе кроз систем образовања и васпитања. Недопустиво је укрупњавати велики број мањих база података и стварати једну огромну базу података само из разлога обраде података у статистичке и аналитичке сврхе, а на шта је Повереник више пута указао Министарству. Из предочених разлога, за обједињавање свих тих података и њихову даљу обраду, намеће се закључак да је сврха обраде података даља обрада података, односно да је обрада података сама себи сврха, што је забрањено са становишта Устава Републике Србије, као и са становишта Закона о заштити података о личности и ратификованих међународних докумената у овој области.

Г) У мишљењу на **Нацрт закона о изменама и допунама Закона о Безбедносно-информативној агенцији**, Повереник је указао на то да питања која се односе на безбедносне провере у правном систему Републике Србије нису уређена на одговарајући начин, у складу са домаћим и међународним стандардима у области заштите података о личности, па ни решења у овом Нацрту. Чињеница је да је ради обављања одређених функција или послова, због саме њихове природе, неопходно спровести безбедносне провере, као што је то случај са лицима која заснивају радни

однос у Безбедносно-информативној агенцији или се враћају на рад у Агенцију. Међутим, потребно је да поступак безбедносне провере буде на јасан и недвосмислен начин уређен законом, на такав начин да се спровођењем провере не крше људска права и слободе, а посебно право на приватност и заштиту података о личности. То значи да је ово питање потребно уредити законом, тако да поступак безбедносне провере представља извесност, да буде унапред познат и да се не може произвољно мењати, нити довести до обраде непотребних података о трећим лицима (нпр. члановима породице лица у односу на које се провера врши). Неопходно је безбедносну проверу коју врше државни органи уредити законом.

Чак и када се обрада података о личности врши у јавном интересу, не сме се задирати у приватност лица у мери већој од оне која је неопходна да би се испунила сврха обраде. Да би тај услов могао бити испуњен, неопходно је законом прописати јасна правила под којима се врши обрада података о личности.

Д) У мишљењу на **Нацрт закона о изменама и допунама Закона о полицији** Повереник је указао на одредбу која би била узрок не само неусаглашености прописа, већ и кршење права на приватност. Министарство унутрашњих послова је прихватило сугестију Повереника и ова одредба није била садржана у Предлогу закона о изменама и допунама Закона о полицији који је утврдила Влада.

Наиме, Нацртом се предвиђала обавеза органа државне управе, органа територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе да обрађују податке о личности супротно предмету Закона о полицији уређеног чланом 1. тог закона. Уједно се предвиђало да органи државне управе, органи територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе могу на јавним местима успостављати техничке системе за детекцију буке, нарушавања јавног реда и мира, регистрацију прекршаја, кривичних дела и осталих деликата, системе **интелигентног видео-надзора** и друге техничке системе; да полицијски службеници могу имати приступ и могу користити те системе, као и системе техничке заштите правних лица, предузетника и физичких лица у складу са законом, ради откривања и расветљавања кривичних дела и прекршаја, као и за потребе вођења дисциплинског поступка против полицијских службеника и да се технички услови, начин постављања и коришћења техничких система за детекцију буке, нарушавања јавног реда и мира, регистрацију прекршаја, кривичних дела и осталих деликата, система интелигентног видео-надзора и других техничких система ближе уређује подзаконским актима које доноси министар.

Повереник је указао на чињеницу да органи државне управе, органи територијалне аутономије, као и органи јединице локалне самоуправе могу вршити обраду података о личности само у оквиру своје законом успостављене надлежности, па стога органи који по закону нису надлежни за детекцију буке, нарушавања јавног реда и мира, регистрацију прекршаја, кривичних дела и осталих деликата, не могу вршити обраду података о личности у било коју од поменутих сврха. У конкретном случају, заправо је реч о полицијским мерама и радњама, на шта указују како одредбе става 3. поменутог члана Нацрта закона, којима је предвиђено да подзаконски акт којим се ближе уређују технички услови, начин постављања и коришћења поменутих техничких система доноси министар унутрашњих послова, тако и назив дела закона у коме се предметна одредба налази – VI. Полицијске мере и радње. Сагласно свему напред изнетом, предметним нацртом закона није могуће успоставити надлежност органа државне управе, органа територијалне аутономије и органа јединице локалне

самоуправе за обављање мера и радњи из надлежности Полиције и Министарства унутрашњих послова.

Додатно, потреба за овако опсежном обрадом података о личности тј. успостављање система интелигентног надзора и др. мора бити предмет посебне анализе и одлуке. С тим у вези пре доношења одлуке о успостављању таквог надзора и обраде неопходно је спровести анализу ризика по права лица.

Ђ) Поводом **Нацрт закона о изменама и допунама Закона о одбрани** које је Поверенику доставило Министарство одбране, Повереник је поновио став достављен Министарству крајем 2016. године, а поводом ондашњег нацрта закона о изменама и допунама Закона о одбрани, а на шта је Повереник указао и у извештају за 2016. годину⁶⁹

Наиме, Нацртом је предвиђена измена члана 102. Закона о одбрани, према ком би се тим законом утврдили тајни подаци који се сматрају значајним за систем одбране, у потпуности искључило право јавности на приступ тим подацима и подацима означеним као подаци од интереса за националну безбедност Републике Србије и овластила Влада да, поред осталог, ближе уреди податке значајне за систем одбране који се морају чувати и штитити. У мишљењу на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о одбрани из 2016. године, Повереник је истакао да је такво решење апсолутно неприхватљиво са становишта јединства правног поретка, односно концепта Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о тајности података.

С обзиром на то да је годину дана касније Министарство поднело на мишљење готово идентичне одредбе којима се доводи у питање јединство правног система у области слободе приступа информацијама и области тајности података које су, свака на јединствен начин уређене Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Законом о тајности података, као и да се предлагањем посебних решења из области тајности података задире у изричиту надлежност другог министарства, директно супротно одредбама Закона о министарствима, Повереник је, сматрајући да предлагање предметних решења од стране Министарства одбране превазилази оквире надлежности Повереника, проследио мишљење надлежним министарствима и Влади Републике Србије на даље поступање.

3.6. Активности Повереника на афирмисању права

Повереник је током 2017. године спровео низ обука из области слободног приступа информацијама од јавног значаја и заштите података о личности.

Обуке за примену Закона о приступу информацијама од јавног значаја, као законске обавезе органа власти, Повереник је реализовао самостално или учешћем у својству предавача у обукама које су организовали други органи или организације за потребе запослених у органима јавне власти. Предавања су одржана за представнике различитих институција и циљних група, међу којима су студенти Факултета

⁶⁹ Видети Извештај о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности, за 2016. годину, Београд, март, 2017. године, страна 75. Извештај је доступан на интернет презентацији органа.

организационих наука, студенти и докторанти Факултета политичких наука, представници Алумни мреже, Мисије ОЕБС у Србији, полазници Школе људских права (у организацији Београдског центра за људска права), ученици Медицинске школе из Зајечара, полазници образовног програма „ПолитиКас“ (у организацији Београдске отворене школе). Помоћници генералног секретара су у улози предавача учествовали на Developers' mDay конференцији, која је организована од стране Mainstrim компаније.

Запослени у Служби Повереника, учествовали су у својству предавача у обукама које је организовала Служба за управљање кадровима Републике Србије, на тему примене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности. Две обуке из области приступа информацијама од јавног значаја су одржане 25. маја и 3. октобра за потребе државних службеника који обављају послове поступања по захтевима за слободан приступ информацијама од јавног значаја. У сарадњи са овом службом, Повереник је за државне службенике одржао и две обуке на тему заштите података о личности 6. марта и 27. септембра 2017. године.

У оквиру пројекта „Изградња капацитета Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности за ефективно и адекватно извршавање његових законских овлашћења и обезбеђивање остваривања права на слободан приступ информацијама и права на заштиту података у складу са европским стандардима“, који се финансира из средстава бесповратне помоћи Билатералног програма Краљевине Норвешке, а на основу Споразума са Владом Републике Србије, реализовано је укупно шест обука из области слободног приступа информацијама од јавног значаја и из области заштите података о личности. Две обуке су одржане из области слободног приступа информацијама од јавног значаја намењене представницима судова и тужилаштва у циљу правилне примене Закона. Четири обуке је одржано из области заштите података о личности за представнике здравствених установа, за представнике установа социјалне заштите, за запослене у установама у области образовања, као и једна обука намењена за привредне субјекте.

На догађају организованом поводом обележавања Дана заштите података о личности 28. јануара, Повереник је указао на стање у овој области и представио главне изазове у раду ове институције. У циљу информисања шире и стручне јавности са остваривањем овог права, представљена је публикација број 2: [Заштита података о личности: ставови и мишљења Повереника.](#)

Повереник је јавности представио, а Влади ставио на располагање, Модел закона о заштити података о личности, на конференцији у Медија центру, одржаној 15. јуна 2017. године. Том приликом указано је на важност усклађивања новог закона са релевантним европским документима, пре свега Општом уредбом о заштити података о личности. Одредбама Акционог плана за Поглавље 23 предвиђено је да се нови закон мора донети на основу Модела који је изradio Повереник.

Афирмишући право на слободан приступ информацијама од јавног значаја, Повереник је 28. септембра организовао конференцију посвећену обележавању Међународног дана права јавности да зна. Ова конференција се организује сваке године, почев од 2006. године, у сарадњи и уз подршку Мисије ОЕБС-а у Србији, Независног удружења новинара Србије, Удружења новинара Србије и

Коалиције за слободу приступа информацијама. И ове године су различитим органима додељивана признања за остварене резултате и допринос у остваривању права јавности да зна, као и посебна награда за најбољи Информатор о раду органа. Том приликом је представљена и публикација број 6: [Слободан приступ информацијама: Ставови и мишљења Повереника.](#)

Повереник је током 2017. године развио праксу стажирања студената и стицања практичних знања из области слободног приступа информацијама од јавног значаја и заштите података о личности. У оквиру сарадње Правног факултета Универзитета у Београду и Повереника, за две групе студената треће и четврте године Правне клинике еколошког права, организована је пракса у Служби повереника у трајању од 15 дана. Истовремено, текућој пракси су се придружила и два полазника образовног програма „ПолитиКас“, који су препоручени у оквиру Програма праксе на образовном програму „Студије будућности“, од стране Београдске отворене школе. Такође, стручну праксу у Служби повереника похађао је и један студент постдипломских студија „Human Rights and Multi-level governance“ Универзитета у Падови (Италија).

Посебну пажњу Повереник је посветио стручном усавршавању својих запослених у циљу јачања капацитета ове институције. Један запослени у Служби Повереника похађао је Дипломатску академију у школској 2016/17 години и дипломирао је током 2017. године. Представница Повереника ишла је на студијско путовање у Савет Европе и Европски суд за људска права у Стразбуру од 11-15 септембра (трошкове студијског путовања сносио је организатор - Regional School of Public Administration ReSPA). Такође, једна представница Повереника ишла је на студијско путовање од 26. августа до 23. новембра у Немачку (Берлин и Потсдам), Италију (Рим) и Словенију (Љубљана и Порторож) ради стручног усавршавања и похађања програма за Младе државне службенике земаља западног Балкана ради подршке реформи у смеру ЕУ интеграција кроз изградњу капацитета појединаца, јачање њихових стручних, лидерских и менаџерских способности и повезивањем са колегама из региона и ЕУ, у организацији Европског фонда за Балкан (трошкове сносио организатор - Европски фонд за Балкан). У оквиру овог програма провела је 11 недеља на стручном усавршавању у италијанској институцији за заштиту података о личности (Garante per la protezione dei dati personali).

4. САРАДЊА ПОВЕРЕНИКА

4.1. Сарадња са организацијама цивилног друштва

Сарадња Повереника са организацијама цивилног друштва у 2017. години, по већ устаљеној доброј пракси, одвијала се првенствено кроз учешће на бројним стручним скуповима ради обуке и афирмације, како права јавности да зна, тако и права на заштиту података о личности. Повереник је узео учешће у великом броју конференција, трибина и других сличних скупова које су у 2017. години организовале организације цивилног друштва, саме или у сарадњи са државним институцијама и/или међународним организацијама, као што су: Транспарентност Србија, Београдски центар за људска права, Европски покрет у Србији, Партнери за демократске промене Србије, Share фондација, Архус центар, Виктимолошко друштво, Београдска отворена

школа, Центар за евроатлантске студије, Београдски центар за безбедносну политику, Балканска истраживачка мрежа, Београдски центар за европске интеграције, Бечејско удружење младих, Медија центар- Ниш, Комитет правника за људска права, Грађанске иницијативе, Едукациони центар, Центар за либерално-демократске студије, Центар за слободне изборе и демократију, Аутономни женски центар, Друштво за информатику Србије, Кућа људских права, Фондација за развој парламентаризма, Фондација за отворено друштво, Србија у покрету, Удружење Јужне вести, Српска асоцијација менаџера корпоративне безбедности, SeConS група за развојну иницијативу, Фонд за хуманитарно право, Астра.

4.2. Сарадња са медијима и приказ активности Повереника у медијима

Током 2017. године, као и претходних година, Повереник је имао добру сарадњу са медијима и асоцијацијама новинара. Повереник је током године објавио 93 саопштења за јавност које су пренели медији. Од Повереника су изјаве тражили новинари дневног листа „Данас“, недељника НИН, те других бројних медија попут Време, ЦИНС, Блиц, Инсајдер, Бета, Политика, Нови Магазин, Недељник, Јужне вести, Истиномер, Куир, Експрес, ВОИЦЕ и других медија. Новинари су најчешће од Повереника тражили податке у вези са актуелним предметима и предузетим мерама.

Поред редовних активности, посебно су запажене, између осталих, Повереникове изјаве о праву јавности да зна релевантне информације о „случају Савамала“, о достављању тражених информација, односно докумената из предмета контроле имовине и прихода градоначелника Београда, о покретању поступка надзора поводом постављања више десетина камера на улицама Београда, као и о непостојању ваљаног правног основа и питању безбедности нарочито осетљивих података о личности пацијената у Интегрисаном информационом здравственом систему. Јавност је информисана и о проблемима контроле боловања радника Железаре Смедерево, као и о објављивању информација у вези са загађењем насталим као последица пожара на депонији у Винчи. Повереник, као и представници Службе, били су заступљени свакодневно у штампаним и електронским медијима. Пажњу медија привукли су и случајеви полицијске управе која тражи достављање података из картона психичких болесника, као и о спору са Агенцијом за борбу против корупције која није достављала Поверенику тражене информације позивајући се на тајност података. Део медијског простора заузела је и тема представљања Поверениковог Модела закона о заштити података о личности где је представљано због чега је важно доношење тог закона и које су новине у односу на постојећа решења.

Онлајн медиј „Balkan Insight“, који окупља истраживачке новинаре у Балканску мрежу истраживачког извештавања (БИРН) у свим земљама Западног Балкана – Албаније, Босне и Херцеговине, Бугарске, Македоније, Румуније, Србије, Хрватске, Црне Горе, уврстио је Повереника у своју овогодишњу листу "Хероји Балкана - људи који су спасили 2017", људи који су "били храбри и поступали несебично у времену када други нису".

С друге стране, у овој години запажена је и негативна кампања против институције Повереника и њене челне особе. Тако је у јавност пуштена прича о наводној кандидатури Родољуба Шабића за градоначелника у време када локални избори нису били расписани. Тако је један број објава Повереника био испраћен

скретањем са главне теме на причу о поверениковим политичким аспирацијама. У светлости те кампање председница Народне скупштине Маја Гојковић је у јавност пласирала нетачне податке о висини повереникове плате, иако је тај податак јаван и лако утврдив (информације о томе су објављене у Информатору о раду Повереника, који се редовно ажурира) што је повереник и указао, а да потом није следило извињење из Скупштине.

Оно што свакако помаже Поверенику у отвореном и транспарентном раду, а медијима помаже да брже и лакше дођу до информација које се тичу рада Повереника јесу Портал отворених података и Твитер налог Повереника.

Током 2016. године Повереник је представио [Портал отворених података](#) као један од првих органа који је податке о своме раду учинио доступним грађанима и јавности преко интернета. Ово је и даље један од значајнијих начина путем ког Повереник свој рад чини доступним јавности.

Повереник је наставио да обележава своје присуство на друштвеним мрежама уређујући службени Твитер налог [@PoverenikRS](#), путем којег, поред осталог, пласира информације које се тичу актуелности из његовог рада. Такође, на овом налогу Повереника су присутне и актуелности из целог света које се тичу слободног приступа информацијама од јавног значаја, права јавности да зна, отворених података, отворене управе, заштите података о личности, информационе безбедности, приватности, итд.

Осим основне информативне функције, службени Твитер налог Повереника има за циљ промовисање позитивних друштвених вредности, пре свега на плану заштите основних људских права.

Препознат на напред наведени начин, за две године његовог постојања налог је пратило више од 3.500 чланова ове друштвене мреже.

4.3. Међународна и регионална сарадња

Међународна сарадња Повереника, као и претходних година, била је успешна и током 2017. године. Поред већ устаљене сарадње са представништвима међународних или транснационалних организација у Србији (OEBS, Развојни програм Уједињених нација – UNDP, Делегација Европске уније у Републици Србији, Савет Европе), Повереник је успоставио и сарадњу са другим организацијама и државним органима.

Тако је Повереник сарађивао и са надлежним институцијама из региона и са простора бивше Југославије. Ова сарадња остварена је и у области заштите података о личности, као и у области слободног приступа информацијама. Поред регионалне сарадње, Повереник је сарађивао и са повереницима и другим органима за слободу приступа информацијама и за заштиту података у Европи и свету.

Повереник је током 2017. године учешћем на значајним међународним конференцијама и скуповима остварио сарадњу са органима других држава надлежних у обе или у једној од области надлежности Повереника.

Представници Повереника су учествовали на следећим међународним и регионалним скуповима, као и састанцима, посвећеним приступу информацијама и заштити података о личности, и то:

- на Пролећној конференцији европских органа за заштиту података 2017. под називом „Нови хоризонти“ (Spring Conference of European Data Protection Authorities 2017 “New Horizons”) која је организована 27. - 28. априла 2017. године у Лимасолу, Република Кипар, у организацији канцеларије кипарског Повереника за заштиту података о личности;

- на првом састанку „Initiative 2017“ која је окупила представнике институција за заштиту података о личности из Босне и Херцеговине, Хрватске, Косова, Македоније, Црне Горе, Словеније и Србије, 14. - 15. мај 2017. на Бледу, Словенија;

- на 19. састанку органа за заштиту података о личности Централне и Источне Европе (CEEDPA) одржаном у Тбилисију, Грузија, 17. - 18. 5. 2017. године;

- на 111. Пленарном састанку Групе 29 (Article 29 Data Protection Working Party) у Бриселу, у периоду 7. - 8. јун 2017. године;

- на Међународној конференцији Повереника за слободу информација у Манчестеру 19. 9. - 21. 9. 2017. године;

- у раду 35. Пленарне седнице Саветодавног комитета Конвенције 108, која је одржана у Стразбуру од 22. до 24. новембра 2017. године;

- на позив Савета Европе и Повереника за заштиту податка о личности Републике Молдавије, на семинарима о заштити података о личности и слободном приступу информацијама у Кишињеву 7. - 10. новембра 2017. године;

- на 8. међународној конференцији о заштити података о личности, у организацији руског надзорног органа за заштиту података о личности (Раскомнадзор) у Москви 7. - 10. новембра 2017. године;

Повереник и Агенција за заштиту личних података и слободан приступ информацијама Црне Горе потписали су у Подгорици Меморандум о сарадњи који представља тежњу за наставак добре сарадње две институције које се баве заштитом личних података и слободним приступом информацијама.

У оквиру Пројекта реализоване су две студијске посете и то Канцеларији за заштиту податка о личности Републике Чешке 29. 5. - 1. 6. 2017. године и Поверенику за информације и заштиту података Републике Малте 19. 8. до 22. 8. 2017. године.

На позив Агенције за заштиту података БиХ, у сарадњи са ТАИЕХ програмом помоћи Европске комисије, повереник и генерални секретар учествовали су у раду експертске групе са циљем усклађивања Закона о заштити личних података БиХ са Општом уредбом о заштити података.

Трошкове учешћа Повереника на наведеним конференцијама, скуповима и другим догађајима сносили су њихови организатори (1), Повереник у целости (9) и Повереник делимично (3).

Током извештајног периода, Повереник је имао више сусрета и разговора и са другим представницима европских, односно међународних институција и земаља у окружењу, посебно поводом унапређења људских права и борбе против корупције, као и заштите података о личности.

Повереник се састајао са представницима дипломатског кора, између осталог са амбасадором Андреом Орицијем, шефом Мисије ОЕБС-а у Београду, са којим се разговарало о даљој сарадњи ове међународне организације и институције Повереника. Повереник је такође примио шефа делегације Европске уније у Србији, амбасадора Сема Фабриција, са којим су разматрани проблеми у остваривању Акционог плана за поглавље 23, рад и резултати институције Повереника, и однос извршне и законодавне власти према институцији Повереника. Повереник се састао са Амбасадором Савезне Републике Немачке у Србији, Акселом Дитманом. Главна тема овог разговора била је процес европских интеграција Србије, као и проблеми у доношењу новог Закона о заштити података о личности.

5. СЛУЖБА ПОВЕРЕНИКА И СРЕДСТВА ЗА РАД

5.1. Број запослених у Служби Повереника

Служба Повереника би за остваривање надлежности утврђених Законом о приступу информацијама и Законом о заштити података о личности, према процени органа, требало да има 94 запослена. Тај број је утврђен ранијим актом о систематизацији из 2014. године и остао је непромењен и у важећем акту о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места из 2017. године, на који је надлежни одбор Народне скупштине дао сагласност.⁷⁰

Кадровским планом Службе Повереника за 2017. годину предвиђено је да се у 2017. години попуне систематизована места од 94 запослена лица, без лица која бира Народна скупштина (повереник и два заменика повереника), о чему је добијена сагласност Министарства финансија са аспекта обезбеђења средстава у буџету.

На почетку 2017. године, Служба повереника је имала 71 запослено лице у радном односу на неодређено време. Током 2017. године, по основу преузимања државних службеника из других државних органа, примљено је 5 лица у радни однос на неодређено време, на основу расписаних јавних конкурса за попуњавање извршилачких радних места и за попуњавање положаја, у периоду од октобра до децембра 2017. године примљено је 6 лица у радни однос на неодређено време. Како је током године 4 лица раскинуло радни однос, закључно са 31. 12. 2017. године **Служба Повереника је имала 78 запослених лица у радном односу на неодређено време, што износи 83% од укупног броја предвиђеног актом о систематизацији радних места.** Осморо запослених је током године било на дужим одсуствима, па је ради замене привремено одсутних, а због повећања обима послова у појединим периодима године, ангажовано неколико лица ради обављања послова на одређено време, услед чега је Служба Повереника, закључно са 31. 12. 2017. године имала 7 запослених лица у радном односу на одређено време.

⁷⁰ Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места број 110-00-4/2017-04 од 21. фебруара 2017. године, на који је Одбор за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања Народне скупштине дао сагласност актом 21 број 112-402/14 од 10. маја 2017. године.

У току године, за извршавање послова ревизије јавних набавки из 2016. године и обављање других послова ван описа послова систематизованих у Служби Повереника, ангажована су 4 лица по уговору.

Међутим, када је реч о Кадровском плану за 2018. годину, Повереник је у току писања овог извештаја, обавештен од стране Министарства финансија⁷¹ да то министарство није сагласно са овим кадровским планом због тога што за пријем нових запослених нису обезбеђена средства у Законом о буџету Републике Србије за 2018. годину, при чему је важно нагласити да планирани укупан број запослених за 2018. годину идентичан броју за 2017. годину за коју је исто Министарство дало сагласност на Кадровски план Повереника. Када је реч о средствима за рад Повереника у 2018. години, тачна је констатација Министарства финансија да су законом предвиђена средства недовољна за плате чак и постојећег број запослених у Служби повереника. Министарство финансија, односно Влада, нису уважили аргументе Повереника о нужности обезбеђења потребних средстава, а ти аргументи проистичу из стратешких докумената којима се Република Србија, односно Влада и формално обавезала на јачање капацитета Повереника.⁷²

5.2. Развој Службе Повереника

Током целе 2017. године Повереник је организовао бројне активности на унапређењу рада Службе и знања и вештина запослених. Највећи део активности се спроводио у оквиру двогодишњег пројекта из 2015. године, на основу билатералног споразума Владе Републике Србије и Министарства спољних послова Краљевине Норвешке. О самом пројекту ће бити више речи у наставку овог поглавља.

Тако се у 2017. години наставило са активностима на јачању система безбедности информација којима Повереник располаже у свом раду и увођењу система менаџмента за безбедност информација - према захтевима стандарда SRPS ISO/IEC 27001:2013, с обзиром на велики значај наведених активности, не само са аспекта безбедности информација којима Повереник располаже, већ и користи за функцију надзора над применом ЗЗПЛ од стране руковалаца који су за наведени стандард сертификовани. У 2017. години је реализован постављени циљ, да се увођењем система менаџмента за безбедност информација према захтевима наведеног стандарда, безбедност информационе имовине Повереника и њена заштита од свих унутрашњих, спољашњих, намерних или случајних претњи, подигне на највиши ниво, а примена којег стандарда, осим информацијске сигурности, подразумева и успостављање ефикасније администрације, смањење административних трошкова и брже и јефтиније спровођење послова који проистичу из законом прописаних надлежности Повереника и уједно представља предуслов за изградњу интероперабилног система који омогућава размену података, информација и знања кроз усклађене пословне процесе, како унутар

⁷¹ Допис бр. 110-00-00572/2017-03 од 12. марта 2018. године

⁷² Члан 81. Закона о потврђивању споразума о стабилизацији и придруживању између европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране и Републике Србије са друге стране ("Службени гласник РС"- Међународни уговори број 83/2008); Акциони план за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године („Службени гласник РС“ број 79/13); Акциони план за поглавље 23 и др.

саме организације, тако и у пословној комуникацији са екстерним домаћим и страним пословним субјектима, као и органима државне управе у оквиру Националног оквира интероперабилности⁷³. Повереник је у септембру 2017. године добио Сертификат о увођењу система менаџмента безбедношћу информација којим су испуњени захтеви стандарда ИСО 27001:2013.

У склопу наведених активности настављено је и спровођење обука запослених, те је поред раније сертифицираних 6 одитора (највиши степен сертификације за SRPS ISO/IEC 27001) и 7 менаџера за безбедност податка, током 2017. године још 5 запослених стекло сертификате, од којих 2 за одитора и 3 за менаџера за безбедност података.

У 2017. години, још троје запослених у Служби Повереника је прошло процедуру провера и добило прописане сертификате Канцеларије Савета за националну безбедност, за приступ тајним подацима и то степена „строго поверљиво“, у складу са Законом о тајности података, тако да са 21 запосленим који су у ранијем периоду већ добили сертификате, Служба Повереника има укупно 24 запослена са сертификатом за приступ тајним подацима, а ради несметаног извршавања послова из своје надлежности.

У оквиру напред поменутог пројекта, у 2017. години је спроведено 10 тематских обука (једнодневне, вишедневне или у континуитету) за унапређење знања запослених у Служби повереника. Обуком су обухваћена питања од значаја за остваривање људских права чију заштиту Повереник обезбеђује, процес европских интеграција као и теме од значаја за организацију посла, руковођење и других питања развоја сопствених људских ресурса. За те потребе су ангажовани по уговору о делу стручњаци из наше државе и држава ЕУ.

5.3. Обезбеђена средства и издаци за рад Службе Повереника

5.3.1. Средства из Буџета Републике Србије

Рад Повереника и његове Службе се по закону финансира из буџета Републике Србије.

Законом о буџету Републике Србије за 2017. годину Поверенику су одобрена средства за извор финансирања 01 – приходи из буџета у износу од 177.738.000,00 динара, што је за 17% мање у односу на Предлог финансијског плана Повереника. За рад Службе Повереника у 2017. години потрошено је 162.951.555,59 динара или 92% одобрених буџетских средстава.

Одобрена средства за 2017. годину Повереника нису реализована делом због тога што кадровски план пријема потребног броја извршилаца није остварен у целости услед немогућности увођења у посао већег броја лица у кратком временском периоду, а уз истовремено обављање веома обимних послова из надлежности Повереника и отклањање заостатка у решавању предмета из периода рада са малим бројем запослених, све то уз константно велики прилив нових предмета.

⁷³ Национални оквир интероперабилности усвојен је на седници Владе Републике Србије одржане 10. јануара 2014. године Закључком 05 Број: 345 – 11418/2013.

Одобрена средства из буџета и издаци Повереника приказани су у следећим табелама:

Табела 6: Извршење буџета Повереника за 2017. годину

Функција	Извор финан.	Програм	Пројекат	Екон. класиф.	Опис	Одобрена средства Законом о буџету РС ("Сл. гласник РС број 99/2016)	Реализовано	% Реализације
160	01	1001	0011	411	Плате и додаци запослених	118,900,000.00	110,367,009.69	92.82
				412	Социјални доприноси на терет послодавца	20,920,000.00	19,754,673.96	94.43
				413	Накнаде у натури	350,000.00	346,800.00	99.09
				414	Социјална давања	1,100,000.00	765,343.10	69.58
				415	Накнаде за запослене	2,900,000.00	2,460,480.91	84.84
				416	Награде и бонуси	250,000.00	190,778.25	76.31
				421	Стални трошкови	4,100,000.00	3,243,753.42	79.12
				422	Трошкови путовања	2,900,000.00	2,733,498.10	94.26
				423	Услуге по уговору	11,325,000.00	10,048,457.97	88.73
				425	Поправке и одржавање	2,000,000.00	1,939,300.65	96.97
				426	Материјал	4,163,000.00	2,774,290.35	66.64
				482	Порези, таксе и казне	400,000.00	278,566.00	69.64
				512	Машине и опрема	3,800,000.00	3,796,279.59	99.90
				515	Нематеријална имовина	4,630,000.00	4,252,323.60	91.84
УКУПНО 01 Приходи из буџета						177,738,000.00	162,951,555.59	91.68
160	05	1001	0011	422	Трошкови путовања	0.00	0.00	0.00
				423	Услуге по уговору	1,000.00	0.00	0.00
				426	Материјал	0.00	0.00	0.00
УКУПНО 05 Донације од иностраних земаља						1,000.00	0.00	0.00
160	15	1001	0011	422	Трошкови путовања	1,352,000.00	387,897.03	28.69
				423	Услуге по уговору	21,675,000.00	12,231,029.91	56.43
				425	Поправке и одржавање	382,000.00	377,872.63	98.92
				426	Материјал	140,000.00	0.00	0.00
				512	Машине и опрема	1,712,000.00	1,198,244.62	69.99
УКУПНО 15 Неутрошена средства из донација из ранијих година						25,261,000.00	14,195,044.19	56.19
УКУПНО ЗА ФУНКЦИЈУ 160:						203,000,000.00	177,146,599.78	87.26

Највећи део издатака Повереника у 2017. години са извора финансирања 01 – приходи из буџета, не рачунајући лична примања запослених, тј. плате, доприносе и накнаде по основу рада, односе се на услуге комуникација, компјутерске услуге, административне услуге, услуге информисања, стручне услуге, затим за текуће поправке и одржавање опреме, трошкове бензина, административну опрему и лиценце неопходне за повећање сигурности рачунарске мреже Службе Повереника као предуслова за увођење стандарда ISO/IEC 27001.

Табела бр. 7: Приказ највећих издатака

Опис	Утрошена средства - извор финансирања 01
Стални трошкови	
Услуге комуникација (трошкови интернета, услуге мобилног и фиксног телефона, пошта)	2,944,519.01
Трошкови путовања	
Трошкови службених путовања у иностранство (обавеза Повереника да суфинансира активности на пројекту „Изградња капацитета Повереника“ ПОВ-01-2015)	2,724,287.10
Услуге по уговору	
Административне услуге (услуге превоза и остале административне услуге)	1,481,973.71
Компјутерске услуге (услуге одржавања рачунара и софтвера)	5,237,460.00
Услуге информисања	1,010,394.14
Стручне услуге	1,089,832.71
Текуће поправке и одржавање	
Текуће поправке и одржавање опреме (опреме за саобраћај и административне опреме)	1,372,938.75
Материјал	
Материјали за саобраћај (бензин и остали материјали за превозна средства)	1,942,161.42
Машине и опрема	
Административна опрема (рачунарска опрема, уградна, намештај)	3,796,279.59
Нематеријална имовина	
Лиценце	4,252,323.60

У циљу стварања оптималних услова за рад запослених на примени оба закона из делокруга рада Повереника, Стручна служба Повереника је у 2017. години из извора финансирања 01 – приходи из буџета, набавила административну опрему и то претежно рачунарску опрему у износу од 3.285.216,00 динара, као и нематеријалну имовину у укупном износу 4.252.323,60 динара која се односи на набавку лиценци за унапређење безбедности рачунарске мреже Повереника.

Табела бр.8: Приказ набављене опреме и нематеријалне имовине

Редни број	Назив основног средства	Извор финансирања	Количина	Цена по комаду са ПДВ-ом	Укупно
1	Ватроотпорни сеф	01	1	61,397.66	61,397.66
2	Полице	01	5	7,272.00	36,360.00
3	Полице	01	5	6,360.00	31,800.00
4	Клима уређај Midea Mission 18000 BTU	01	1	93,360.00	93,360.00
5	Клима уређај Bergen Tilia 12k	01	1	28,410.53	28,410.53
6	Сервер supermicro 6028r	01	1	708,000.00	708,000.00
7	Storage Qnap NAS	01	1	112,800.00	112,800.00
8	HDD WD SATA	01	6	16,320.00	97,920.00
9	SSD WD 2,5"	01	2	44,400.00	88,800.00
10	SSD KINGSTON 240GB	01	4	12,960.00	51,840.00
11	Тастатура HAMA	01	10	504.00	5,040.00
12	Миш	01	10	456.00	4,560.00
13	Звучници Genius	01	2	1,068.00	2,136.00
14	VGA - Графичка карта	01	1	4,800.00	4,800.00

15	USB 32GB DT	01	6	1,020.00	6,120.00
16	Рачунар Fujitsu Esprimo D556/E85	01	18	111,000.00	1,998,000.00
17	Монитор Philips 21,5"	01	18	11,400.00	205,200.00
18	Штампач HP LJ M102a	01	6	11,400.00	68,400.00
19	ТАГ уређај - 16450143736	01	1	2,022.00	2,022.00
				Укупно	3,606,966.19

Редни број	Нематеријална имовина - лиценце	Извор финансирања	Количина	Цена по комаду са ПДВ-ом	Укупно
1	VMWare vsphere 6 essential plus kit for 3 hosts	01	1	532,980.00	532,980.00
2	Basic Support Vware	01	1	111,874.80	111,874.80
3	Veam Backup Essential enterprise 2 socket bundle	01	3	238,896.00	716,688.00
4	Veam Backup Essential enterprise - basic maintenance	01	3	49,896.00	149,688.00
5	Mdaemon 150 users	01	1	124,978.80	124,978.80
6	Mdaemon AV 150 users	01	1	63,860.40	63,860.40
7	Outlook connector 150 users	01	1	108,184.80	108,184.80
8	Archab Mdaemon arhiver 150 users	01	1	226,800.00	226,800.00
9	Windows server 2012	01	24	15,422.40	370,137.60
10	Cal per device	01	1	488,448.00	488,448.00
11	Sql server	01	2	496,087.20	992,174.40
12	ESET заштита за 250 корисника	01	1	366,508.80	366,508.80
				Укупно	4,252,323.60

Део административне опреме и то уградне, рачунарске и електронске опреме набављен је из средстава донација (извора финансирања 15 – неутрошена средства донација из ранијих година) у укупном износу од 1.198.244,62 динара према планираним активностима Повереника на пројекту „Изградња капацитета Повереника“ ПОВ-01-2015 у оквиру Програма билатералне помоћи Краљевине Норвешке, а према Споразуму о спровођењу пројекта број 337-00-00018/2015-04/1 од 18. 9. 2015. године. Активности су се односиле на постављање инсталационе мреже и набавку одговарајуће опреме ради стварања услова за постављање система видео надзора и система контроле приступа у службеним просторијама Повереника, а све у циљу увођења система за безбедност информација у складу са стандардом SRPS ISO/IEC 27001:2013 (27000:2013) који подразумева обиман сет мера за смањење ризика од губитка и „цурења“ информација.

Редни број	Назив основног средства	Извор финансирања	Количина	Цена по комаду са ПДВ-ом	Укупно
1	Читач безконтактних картица	15	9	2,799.97	25,199.73
2	ЕЛ - МАГ прихватник	15	18	2,239.98	40,319.70
3	ЕЛ - МАГ прихватник до 120 кг	15	1	11,959.88	11,959.88
4	Магнетни контакт	15	26	1,292.29	33,599.54
5	GSM контролер	15	4	2,483.98	9,935.92
6	Хидраулични затварач	15	3	2,533.31	7,599.93

7	ЕЛ - МАГ прихватник - под напоном	15	3	2,667.97	8,003.91
8	Паник тастер	15	3	1,563.98	4,691.94
9	Алармни смс уређај	15	1	26,799.73	26,799.73
10	Мрежни контролер	15	4	100,520.03	402,080.12
11	АССУ Батерија	15	4	7,180.01	28,720.04
12	Видео камера	15	10	46,970.75	469,707.50
13	NVR снимач	15	1	40,019.60	40,019.60
14	24-портни POE SWITCH	15	1	35,879.64	35,879.64
15	8-портни POE SWITCH	15	8	6,715.93	53,727.44
				Укупно	1,198,244.62

5.3.2. Средства из Пројекта

Повереник је са Канцеларијом за европске интеграције закључио Споразум о спровођењу пројекта број 337-00-00018/2015-04/1 од 18. 9. 2015. године (даље: Споразум), под називом „Изградња капацитета Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности за ефективно и адекватно извршавање његових законских овлашћења и обезбеђивање остваривања права на слободан приступ информацијама и права на заштиту података у складу са европским стандардима“ ознаке ПОВ-01-2015,⁷⁴ који се финансира из средстава бесповратне помоћи Билатералног програма Краљевине Норвешке за 2015. годину на основу Споразума са Владом Републике Србије који се односи на Билатерални програм закључен 18. 11. 2013. године у Београду и Прилога бр. 2 Споразума између Владе Републике Србије и Министарства спољних послова Краљевине Норвешке који се односи на Билатерални програм, закључен у Београду, 3. 8. 2015. године.

Циљ пројекта је изградња и унапређење капацитета Повереника у обављању својих дужности, који доприносе укупном побољшању остваривања права на слободан приступ информацијама и права на заштиту података о личности, као и процесу европских интеграција Републике Србије у одговарајућим областима интеграција (нпр. политички критеријуми и преговарачка поглавља: Информационо друштво и медији (поглавље 10), Правосуђе и основна права (поглавље 23) и Правда, слобода и безбедност (поглавље 24).

Пројекат усмерен на одабране индиректне кориснике – представнике државне управе, као органа јавне власти у смислу права на слободан приступ информацијама, и представнике руковаца података у смислу права на заштиту података о личности. Мањи део пројекта је посвећен јачању видљивости Повереника у широј јавности као институције надлежне за остваривање њихових права и интереса. И право на слободан приступ информацијама и право на заштиту података о личности су гарантовани Уставом Републике Србије и ратификованим међународним и европским документима, а истовремено могу и да допринесу остваривању интереса у другим областима, као што су добра и одговорна управа или заштита потрошача.

Укупан буџет пројекта износи 53.086.375,00 динара од чега се део у износу **46.123.875,00 финансира бесповратним финансијским средствима из Билатералног програма Краљевине Норвешке**, док се део у износу од 6.962.500,00

⁷⁴ Ознака ПОВ је скраћеница од речи Повереник

динара финансира из буџета Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.

Пројекат је почео са применом од 18. 9. 2015. године, даном потписивања Споразума између Повереника и Канцеларије за европске интеграције. Према Споразуму о спровођењу пројекта предвиђено је да пројекат траје 26 месеци и да Повереник из дела средстава који се финансира бесповратним финансијским средствима из Билатералног програма за прву годину спровођења пројекта прими средства у износу од 17.764.334,94 динара, за другу годину 24.239.001,60 динара и за трећу годину 4.120.538,46 динара.

Канцеларија за европске интеграције је дана 12. 10. 2015. године Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности пренела средства за прву годину спровођења пројекта у износу од 15.996.605,83 динара уместо 17.764.334,94 динара, због промена у девизном курсу, што је за 1.767.729,11 динара мање од средстава предвиђених Споразумом о спровођењу пројекта за прву пројектну годину, док су за другу годину спровођења пројекта Поверенику пренета средства дана 21. 12. 2016. године у износу од 14.660.233,54 динара и дана 24. 4. 2017. године износ од 9.008.561,70 динара, што укупно износи 39.665.401,07 динара.

У 2017. години Повереник је наставио са активностима на реализацији пројекта. **Информације о пројекту „Изградња капацитета Повереника“ ПОВ-01-2015 и активностима на његовом спровођењу доступне су на сајту Повереника.** Највећи део утрошених средстава донација у 2017. години односи се на исплату накнада за стручне услуге лицима ангажованих на спровођењу активности пројекта (пројектни тим, локални и међународни стручњаци за поједине послове и експертизе, како из области заштите података, нпр. обука у вези поступања са нарочито осетљивим подацима, биометријским подацима, прекогранични пренос података о личности, аутоматизована обрада података, дигиталне форензике и сл., тако из области управљања људским ресурсима и из области „Правни оквир и пракса ЕУ“) у укупном износу од 9.362.879,39 динара. Део средстава у износу 1.337.608,28 динара утрошен је за образовање и усавршавање запослених да буду одговарајући службеници за безбедност података и ревизори безбедности информација који ће контролисати и оцењивати стандарде за безбедност података који примењују други субјекти, као и за усавршавања запослених - кроз курс енглеског језика, обзиром на улогу Повереника у процесу европских интеграција, која ће се интензивирати у наредном периоду. Део средстава је утрошен на увођење стандарда SRPS ISO/IEC 27001:2013 за безбедност информација који подразумева усвајање и спровођење бројних процедура, предузимање специфичних и техничких мера заштите и едукације и упознавање свих запослених о променама у раду у циљу заштите података. Након провере од стране овлашћених аудитора о усвојеном и спроведеном систему безбедности информација унутар организације, Повереник је примио сертификат о систему управљања информационом безбедношћу ISO 27001:2013 (*Information Security Management System*). Високи стандард за установљење и управљање информационом безбедношћу установила је Међународна организација за стандардизацију и овај сертификат је потврда квалитетне заштите података са којима Повереник ради. Безбедност информација је за Повереника веома значајна са становишта обе функције које врши, и заштите података о личности и тајности података.

Повереник је од укупно пренетих средстава у две године спровођења активности на пројекту „Изградња капацитета Повереника“ ПОВ-01-2015, утрошио средства у износу 25.536.144,70 динара, тако да су након друге године извештавања Поверенику преостала средства у износу 14.129.256,37 динара. С обзиром на значај спроведених активности на јачању капацитета Повереника и висину уштеђених односно неутрошених финансијских средстава на пројекту, Повереник се обратио Министарству за европске интеграције са предлогом за продужење Пројекта и новим активностима које ће допринети даљем јачању капацитета Повереника. Министарство се сагласило са предлогом Повереника у вези измена постојећих и додавања нових активности у оквиру треће године спровођења пројекта, прерасподеле средстава у оквиру буџета пројекта и продужење пројекта до 30. 11. 2018. године.⁷⁵

6. ПРЕДЛОЗИ И ПРЕПОРУКЕ

6.1. О разматрању Извештаја Повереника за 2016. годину

Последњи закључци Народне скупштине у вези са спровођењем Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности донети су у 2014. години када је разматран Годишњи извештај Повереника за 2013. годину.

Годишњи извештај Повереника за последње три године (2014., 2015. и 2016.) Народна скупштина није разматрала (у пленуму), без обзира што је то законска обавеза Скупштине, утврђена Законом о Народној скупштини и Пословником Народне скупштине.

Извештај Повереника за 2014. и 2015. годину разматрали су надлежни скупштински одбори, са изузетком Одбора за културу и информисање који, као матични одбор за Закон о приступу информацијама, по први пут није разматрао Извештај Повереника, о спровођењу овог закона за 2015. годину. Извештај за 2016. годину разматрао је само један од надлежних скупштинских одбора и то Одбор за људска и мањинска права и равноправност полова.

6.2. Препоруке Повереника на основу стања у 2017. години

Из чињенице да Народна скупштина није разматрала Извештај Повереника за 2016. годину те није ни усвојила закључке поводом Извештаја, може се констатовати да је изостало спровођење контролне функције Народне скупштине према извршној власти, односно Влади и спровођење препорука Повереника.

Из тих разлога Повереник у овом Извештају поново указује на препоруке које нису спроведене и нове условљене новонасталим изазовима у раду.

⁷⁵ Допис Министарства за европске интеграције бр. 337-00-154/2015-03 од 12. 01. 2018. године

Имајући у виду члан 58. Закона о Народној скупштини и чл. 237-241. Пословника Народне скупштине, **Повереник предлаже Народној скупштини следеће:**

1. Да надлежни одбори Народне скупштине размотре Извештај Повереника за 2017. годину и да на основу Препорука садржаних у овом Извештају, утврде предлоге закључака са препорукама и мерама за унапређење стања и упуте их на разматрање Народној скупштини,

2. Да Народна скупштина отвори расправу поводом извештаја и предлога закључака надлежних одбора и донесе закључак за њихову реализацију, подржавајући тиме напоре 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,

3. Да Народна скупштина обезбеди сталан надзор над спровођењем својих закључака расположивим механизмима контроле над радом Владе, односно извршне власти, у вези са препорукама независних државних органа, укључујући Повереника, инсистирајући на одговорности за пропусте у раду органа власти,

4. Да надлежни одбори и стручне службе Народне скупштине приликом усвајања закона са дужном пажњом размотре ставове Повереника у погледу усклађености, као и могућих ефеката тих закона на остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја и права на заштиту података о личности,

5. Да Народна скупштина благовремено и адекватно пружа подршку Поверенику у погледу остваривања независности и самосталности органа.

Препоруке Повереника за Владу Републике Србије су следеће:

1. Да према обавезама из Акционог плана за Поглавље 23, којим је предвиђено да ће нови закон о заштити података о личности бити донет на основу Модела закона који је сачинио Повереник и доставио Влади РС у августу 2017. године, утврди предлог закона о заштити података о личности усклађен са правним тековинама Европске уније и уставним уређењем Републике Србије, на начин да усвојени закон буде усаглашен са националним правним системом и примењив у пракси;

2. Да у консултацији са Повереником припреми текст Закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја ради отклањања препрека у његовој примени, нарочито у погледу извршења одлука Повереника, да утврди Предлог овог закона и достави га Народној скупштини на разматрање и усвајање;

3. Да, у складу са сопственим обавезама прописаним Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја успостави адекватан механизам обезбеђења извршења коначних, извршних и обавезујућих решења Повереника, као и ефикаснији надзор над спровођењем Закона;

4. Да без одлагања припреми у консултацији са Повереником и усвоји нову стратегију заштите података о личности са пратећим акционим планом за спровођење стратегије;

5. Да Влада Републике Србије и надлежна министарства приликом припрема закона и других прописа са дужном пажњом размотре ставове Повереника у погледу усклађености, као и могућих ефеката тих прописа на остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја и права на заштиту података о личности;

6. Да Влада Републике Србије и надлежно министарство обезбеде адекватна финансијска средства за несметан рад Повереника као независног и самосталног органа, нарочито с обзиром на најављено усклађивање прописа са правним тековинама Европске уније у области заштите података о личности и најављено проширење надлежности овог органа у области права на приступ информацијама од јавног значаја;

7. Да Поверенику, у складу са најављеним новим надлежностима, обезбеди услове за одговарајући број запослених;

8. Да предузме мере за одговорност функционера који нису извршавали обавезе у складу са законом;

9. Да, у консултацији са Повереником, обезбеди да надлежна министарства, као и други органи извршне власти, унапреде знања у областима права на приступ информацијама од јавног значаја и права на заштиту података о личности, укључујући и примену стечених знања ради успостављања бољих услова за остваривање ових права у Републици Србији.

ПОВЕРЕНИК

Родољуб Шабић ср.

Београду, 30. марта 2018. године

Бр.: 073-17-1736/2017-01