



USAID
OD AMERIČKOG NARODA

ПРАВО НА ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА И ЗАШТИТА ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ

ИНФОРМАТИВНИ ВОДИЧ



ПРАВО НА ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА
ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА И ЗАШТИТА
ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ

ИНФОРМАТИВНИ ВОДИЧ

Аутори:

Проф. др Анамарија Муса

Доц. др Тихомир Катулић

Београд, 2020. година

Издавач:

УСАИД-ов Пројекат за одговорну власт

Аутор:

Проф. др Анамарија Муса
Доц. др Тихомир Катулић

Лектор:

Ивана Илић Шундерић

Дизајн и прелом:

АТЦ Београд

Израда ове публикације омогућена је уз подршку америчког народа путем Америчке агенције за међународни развој (УСАИД). Садржај публикације је искључиво одговорност аутора и не представља нужно ставове УСАИД-а или Владе САД.

Садржај

ПРЕДГОВОР	5
Део I: Право на слободан приступ информацијама	9
О ПРАВУ НА ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА КАО ЉУДСКОМ ПРАВУ И ЊЕГОВИМ ОСНОВНИМ ПРИНЦИПИМА.....	9
Сврха и циљ Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја	11
Шта је информација од јавног значаја? Шта се може тражити?	12
Може ли се ограничити право на приступ информацијама од јавног значаја?	15
Начело једнакости и забрана дискриминације.....	18
Која права има тражилац информација?	18
Који органи имају обавезу да поступају по ЗСПИЈЗ? Од кога се информација може тражити?	19
Које обавезе имају органи јавне власти? Шта тражиоци информација могу и треба да очекују?	21
Ко и како назире спровођење ЗСПИЈЗ? Које грађани могу да се обрате када сматрају да им је повређено право?	22
ЗАХТЕВ ЗА ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА.....	26
Захтев – садржај и начин подношења.....	26
Поступање са захтевом од стране органа власти	27
Орган не поседује информацију (прослеђивање захтева)	29
Информација је већ јавно објављена	29
Накнада трошкова.....	30
ЗАШТИТА ПРАВА НА ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА.....	31
Жалба Поверенику	31
Судска заштита.....	34
ОГРАНИЧЕЊА ПРАВА НА ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА	37
Део II. Заштита података о личности	42
ЗАШТИТА ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ – ПОЈАМ И МЕЂУНАРОДНИ И ЕВРОПСКИ ПРАВНИ ОВКИР	42
Савет Европе.....	42
Европска унија.....	43
Заштита података о личности у Србији	44

ОСНОВНИ ПОЈМОВИ И ПОЉЕ ПРИМЕНЕ.....	46
Примена ЗЗПЛ.....	46
Податак о личности.....	47
Из праксе Повереника и европских судова и тела	49
ОБРАДА ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ.....	51
Субјекти који учествују у обради података: руковалац и обрађивач	52
Повреда података о личности	53
Начела обраде података о личности	53
Права лица на која се подаци односе	55
Обавезе руковалаца и обрађивача	57
Ограничење права	59
ЗАШТИТА ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ.....	61
Лице за заштиту података о личности	61
Надзорно тело и заштита права.....	65
Новчане казне због повреде правила о заштити података о личности	65
Део III. Право на приступ информацијама од јавног значаја и заштита података о личности – однос два једнако вредна права.....	69
Како ЗСПИЈЗ приступа подацима о личности?	69
Како ЗЗПЛ приступа информацијама од јавног значаја?	72
Неки елементи разграничења	73
Где је граница између права на приступ информацијама и заштите података о личности: примери одлука Повереника	79
Поглед са друге стране: о законском основу ограничења приватности.....	112

ПРЕДГОВОР

У свакодневном животу грађани и правна лица непрестано потражују информације од органа јавне власти како би осигурали да неко њихово право буде остварено или да би, једноставно речено, контролисали јавну власт. Истовремено, ти исти грађани и правна лица достављају и остављају органима јавне власти огромне количине информација, често приватног карактера, као податке о личности. Понекад се такве информације генерално односе на оне који раде или би желели да раде у управи и органима власти. У данашњем информационом друштву и дигиталном добу такве су информације стално у оптицају и предмет су интересовања јавности, непрестано су под лупом јавности, док истовремено треба да буду заштићене од неовлашћеног задирања у приватност.

Пред вама је водич који представља два наизглед супротстављена, али у стварности надопуњујућа и комплементарна права једнаког ранга која припадају свим грађанима – права на приступ информацијама од јавног значаја и права на заштиту података о личности. С обзиром на то да се ради о два права која су заштићена и Уставом и међународним конвенцијама, као и националним законима, у пракси су већ идентификовани стандарди и инструменти који помажу да се та права разграниче на начин како не би долазило до ограничавања било ког од та два права изнад онога што је неопходно и дозвољено у демократском друштву и под условима утврђеним законом.

Зашто је потребан овакав водич?

Од 2004. године Србија има веома квалитетан закон којим је уређено уставно право грађана на приступ информацијама од јавног значаја – Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Сл. гласник РС“, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10, у даљем тексту: ЗСПИЈЗ),¹ као и петнаестогодишњу праксу имплементације законског оквира уз помоћ и велико ангажовање Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности – специјализованог и независног органа који је препознат и познат како у домаћој јавности, тако и у међународним оквирима. О квалитету законског оквира у Србији најбоље говори податак да је ЗСПИЈЗ сврстан у првих десет најбољих закона на међународној лествици квалитета законског оквира² (тренутно на трећој позицији од преко 126 држава са укупно 139 од могућих 150 бодова). Ипак, као што је случај и са другим државама у окружењу које такође имају високо оцењене законе (Словенија, Албанија, Хрватска, итд.) и упркос труду независних органа, практични резултати који би требало да се одразе високим степеном

1 Незванична прочишћена верзија Закона о слободном приступу информацијама из 2004. са каснијим изменама и допунама доступна је на интернет страници Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.

2 www.rti-rating.org

транспарентности, једноставношћу поступка којим се долази до информације, као и повећаним укључивањем грађана у демократске процесе, у великој мери изостају. Током 15 година рада Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (<http://www.pov-erenik.rs>, у даљем тексту: Повереник) је великим трудом и радом решавао жалбе тражилаца, пружао помоћ органима и налагао им мере за унапређење, извештавао јавност и Народну скупштину, подстицао знање и вештине употребе закона на обе стране, развијао стандарде и успоставио огроман корпус праксе. Ипак, у многим аспектима ЗСПИЈЗ се у примени суочава са отпорима органа власти, неразумевањем закона и његових принципа, недовољно развијеним могућностима примене, као и неделотворношћу која произлази из ограничења других закона.

Истовремено, Србија је 2018. усклађивањем са Уредбом (ЕУ) 2016/679 Европског парламента и Савета од 27.4.2016. о заштити физичких лица у односу на обраду података о личности и слободном кретању таквих података и стављању Директиве 95/46/ЕЗ ван снаге³ (ГДПР, у даљем тексту: Уредба 2016/679)⁴ увела нови систем заштите података о личности у оквиру светских и европских напора да се у контексту унапредовалих дигиталних технологија, али и пораста вредности информације на новонасталим тржиштима информација, заштите подаци о личности које у огромним количинама прикупљају и обрађују како приватна лица, тако и државни и други органи који делују у јавном сектору. Информација, нарочито податак о личности, све је значајнији ресурс који може да се продаје и купује и за којим влада велика потражња с обзиром на бројне могућности које пружа у различитим сферама економске активности, од маркетинга па надаље. Осим тога, сваки податак о личности у савременом добу врло брзо долази у јавну сферу и шири се незаустављиво и трајно у свим смеровима, врло често без жеље и пристанка лица на које се односи. У односу на Закон о заштити података о личности из 2008. („Сл. гласник РС“, бр. 97/08, 104/09 – др. закон, 68/12 – УС, 107/12,⁵ у даљем тексту: ЗЗПЛ 2008), нови Закон о заштити података о личности из 2018. („Сл. гласник РС“, бр. 87/18, у даљем тексту: ЗЗПЛ) увео је нове инструменте, оснажио санкције и успоставио правила за поступање са подацима и понашање актера у тој сфери. Управо због система заштите и санкција постоји вероватноћа да ће имплементација овога закона донети добре резултате.

Овај водич има за циљ да расветли ограничења принципа транспарентности у интересу заштите података о личности, јер је заштита података о личности један од најчешћих разлога ускраћивања права јавности да зна и који се по логици ствари најчешће јавља – готово сви подаци органа власти садрже и неки податак о личности, па макар то било и име и презиме и потпис доносиоца акта. Управо из тог разлога ово се право најчешће налази на листи могућих разлога ограничења, па се тиме и најчешће користи – што је посебно актуелно у ово дигитално

3 ОЈ Л 119, 4.5.2016., п. 1-88.

4 Незваничан превод Уредбе 2016/679 (ГДПР) доступан је на интернет страници Повереника.

5 Прочишћени текст Закона о заштити података о личности из 2008. са каснијим изменама и допунама доступан је на интернет страници Повереника.

време када постоји повећана свест о потреби заштите података о личности, као и о ефектима до којих доводи њихово неконтролисано пуштање у јавност.

Која је сврха овог водича?

Проблем који се јавља у пракси јесте балансирање између два права уређена у два посебна режима. Овај водич пре свега има најпре информативну сврху – да упозна и органе власти и кориснике са оба права, правом на приступ информацијама од јавног значаја и правом на заштиту података о личности. Друго, водич настоји да прикаже основне дилеме с којима се сусрећу органи власти када примењујући ЗСПИЈЗ укрштају податке о личности које су или непосредно тражене или се налазе на траженом документу, без обзира на то да ли се ради о јавним личностима или приватним лицима. Укратко, овај водич треба да послужи као помоћ и информација онима који се интересују за област права на приступ информацијама од јавног значаја без обзира на то да ли су тражиоци информације или морају да одлуче да ли тражилац има право на слободан приступ информацији.

Извештаји и пракса Повереника показују да постоје бројни изазови у примени ЗСПИЈЗ. Један од проблема јесте игнорисање захтева тражилаца приступа информацијама, при чему долази до феномена неодрживања односно ћутања управе и на легитимне захтеве грађана. Такође, чим органи власти уоче да информација може да садржи неки део који би у хипотетичком случају морао да буде заштићен (на пример, име и презиме), често на захтеве тражилаца реагују одговорима или слабо образложеним решењима којима негативно одговарају на захтев, избегавајући да утврде чињенично стање и примене одговарајуће одредбе ЗСПИЈЗ, без образложења своје одлуке и поуке о правном средству. Тако ћутање управе, укључујући и ситуације када орган власти тражиоцу негативно одговори без доношења решења, представља доминантан разлог за улагање жалбе Поверенику – према Извештају Повереника за 2019. то је био случај са 88,74% свих поднетих жалби и у порасту је у односу на претходну годину за 6%.⁶ Врло често органи одбијају захтев за информацијама од јавног значаја управо из разлога заштите података о личности. Према Извештају Повереника, од укупног броја жалби против решења које су уложене Поверенику, заштита података о личности, односно повреда права на приватност била је истакнута као разлог одбијања захтева у 25,64% случаја, што је за 3,18% више у односу на претходну годину.⁷ Може се рећи да неразумевање ова два права и њиховог међусобног односа ствара перцепцију да су право на приступ информацијама и право на заштиту података о личности два супротстављена права и да један може да се остварује само на уштрб другог. Овај водич треба да помогне у оба правца – да осигура одлуке органа власти које поштују право на приступ информацијама без да га непотребно ограничавају, али и штите

6 Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности: Извештај о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама и Закона о заштити података о личности за 2019. годину, март 2020. (даље: Извештај Повереника за 2019.), стр. 37. Извештај је објављен на интернет страници Повереника у секцији Извештаји Повереника.

7 Извештај Повереника за 2019., стр. 42-43.

податке о личности тамо где је то потребно. Исто тако, водич би требао да олакша поступање органа власти и понуди му алате за доношење благовременог и законитог решења.

Овај водич нема претензије да буде свеобухватна енциклопедија приступа информацијама, а још мање заштите података о личности. Баш напротив – он тежи да на сажет и јасан начин прикаже основне институте и модалитете, примере из праксе и кључне сегменте на које треба да се обрати пажња приликом решавања или подношења захтева за приступ информацијама.

Коме је намењен водич?

Водич је намењен двома групама корисника. Пре свега, органима јавне власти који примењују ЗСПИЈЗ и који, сусрећући се са изазовима процесно-правне или материјално-правне природе, добијају добар оријентир за одлучивање.

Друга група су тражиоци информација, посебно организације цивилног друштва и медији, као кључни тражиоци информација који би из овог водича требало да добију важне информације о односу ова два права, али и изворе за припремање начина одбране услед одбијања захтева за приступом информацијама на основу заштите података о личности.

С обзиром на тако различиту публику, која обухвата и оне који имају специфична знања за тумачење правног текста, односно прописа, али и лаике који се често нађу у позицији овлашћеног лица или као подносиоци захтева, водич је писан језиком који би требало да буде разумљив на начин да јасно објасни, прикаже и развије ова два права, као и осећај за фино балансирање међу њима.

Део I:

Право на слободан приступ информацијама

О ПРАВУ НА ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА КАО ЉУДСКОМ ПРАВУ И ЊЕГОВИМ ОСНОВНИМ ПРИНЦИПИМА

Право на приступ информацијама од јавног значаја којима располажу органи власти једно је од основних људских права. Иако је у историјској перспективи ово право први пут препознато у шведском закону о слободи медија с краја 18. века, његов развој и ширење у оквиру правних система широм света доминантно се јавља у другој половини 20. века, када су САД усвојиле први савремени закон који је послужио као узор многим другим државама (Freedom of Information Act 1966). Права експлозија гаранција на приступ информацијама од јавног значаја јавља се тек крајем 20. века, нарочито у последњих 20 година када општа демократизација, развој технологије и дигиталног друштва, као и порасла очекивања грађана и њихова жеља за партиципацијом у јавним пословима намећу потребу за усвајањем уставних и законских гаранција грађанима у многим државама – тако већ око 2015. године преко стотину држава има уведене законе о праву на приступ информацијама.

То је право индиректно или директно утврђено међународним и европским документима. Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода („Сл. лист СЦГ - Међународни уговори”, бр. 9/03, 5/05 и 7/05 - испр. и „Сл. гласник РС - Међународни уговори”, бр. 12/10 и 10/15, у даљем тексту: ЕКЉП) из 1950. у члану 10. предвиђа слободу изражавања, у оквиру које је Европски суд за људска права у својим бројним одлукама успоставио и неизоставан елемент ‘тражења информација’ од органа власти. Савет Европе усвојио је 2009. године Конвенцију Савета Европе о приступу званичним документима као први службени документ посвећен искључиво праву на приступ информацијама. Конвенција, иако кратка, садржи кључне међународне и европске стандарде Система приступа информацијама (дефиниција информације, начела, органи власти, ограничења, тест, итд.), а очекује се да ће ступити на снагу 1. децембра 2020., након што је коначно прикупљен довољан број ратификација.

За европске државе посебно је важна Конвенција о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине (Архуска конвенција), („Сл. гласник РС – међународни уговори”, бр. 38/09), усвојена у оквиру Економске комисије за Европу УН 1998. године као основни важећи међународни документ у овој области, али с применом на информације и поступке у области заштите животне средине. Конвенција је ратификована у већини европских држава, а део је и поретка ЕУ, пошто јој је приступила, а потом је и преточила у своју Директиву 2003/4/EЗ.

У Европској унији право на приступ службеним документима кроз члан 42. део је Повеље о основним правима Европске уније (у даљем тексту: ПОПЕУ), документа који је подигнут на ниво уговора и у том смислу представља уставне гаранције права у ЕУ. Примењују је институције, службе и агенције ЕУ, али и органи држава чланица када примењују право ЕУ. Приступ документима уређен је Уредбом 1049/2001 о јавном приступу документима Европског парламента, Савета и Комисије која утврђује услове, процедуру и заштиту права када се ради о информацијама у поседу институција, служби и тела ЕУ.

Ови документи, као и правосуђе Европског суда за људска права, Европског суда правде, добра пракса националних судова и контролних институција, као и ангажовање међународних и националних организација цивилног друштва (нпр. *Access Info, Article 19, Transparency International* и др.) на развоју права на приступ информацијама креирали су сет међународних и европских стандарда у овој области која се сматра нужним и интегралним делом сваког демократског друштва. Без транспарентних институција и одлука нема демократског процеса и делотворних јавних политика. Транспарентност и приступ информацијама од јавног значаја неопходни су инструменти за борбу против корупције.

Право на слободан приступ информацијама од јавног значаја у Србији гарантовано је Уставом Републике Србије. Устав Републике Србије у члану 51. гарантује право на обавештеност, које у ставу 2. обухвата и право на приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења, у складу са законом. Уставна гаранција права на обавештеност издиже га као право највишег ранга, али и омогућава заштиту Уставног суда. Србија је уједно и једна од осамнаест чланица Савета Европе која је потписала Конвенцију Савета Европе о приступу званичним документима, али је још није ратификовала.

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја (ЗСПИЈЗ) је усвојен 2004. и за надзор његове примене успостављен је независни орган, Повереник, који врши своје функције од 2005. године. Закон се од тада неколико пута мењао и унапређивао⁸ заједно са подзаконским актима⁹ (о објављивању информатора, о трошковима) тако да представља инструмент за остваривање права грађана на приступ информацијама од јавног значаја усаглашен са међународним стандардима.

8 „Сл. гласник РС”, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10

9 Упутство за израду и објављивање информатора о раду државних органа („Сл. гласник РС”, бр. 68/10), Уредба о висини накнаде нужних трошкова за издавање копије докумената („Сл. гласник РС”, бр. 8/06).

Сврха и циљ Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја

Сврха и циљ ЗСПИЈЗ је да осигура (члан 1) остварење и заштиту интереса јавности да зна и успостављање слободног демократског друштва. Из ових вредности – интереса јавности да зна и слободног демократског друштва – произлази оквир за дефинисање појединих законских норми, али и за интерпретацију процесних и материјалних правила у мери у којој има места за интерпретацију. Интерес јавности јесте да тражи и добије информације које припадају јавној сфери и односе се на управу, јавне службе и јавну власт у целини, односно све оне бројне податке, информације, документе којима они на које се закон односи располажу, јер их прикупљају, израђују, чувају, обрађују или добијају од других органа, правних или физичких лица.

Идеја да власт служи грађанима, који су је изабрали директно или индиректно, и да ради у корист тих грађана неодвојиви је елемент концепције демократског друштва. У таквом друштву грађани којима јавна власт служи имају право да траже и добију информације о њеном раду – начину и организацији, одлучивању, резултатима одлука и било ком податку који може да утиче на те процесе. Информација је предуслов за одговорност власти и основ за одвијање демократског процеса – информације о раду органа омогућују грађанима да адекватно доносе закључке и партиципирају у одлучивању у односу на питања која их се тичу.

Сврха и циљ Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја

Сврха и циљ ЗСПИЈЗ је да осигура (члан 1) остварење и заштиту интереса јавности да зна и успостављање слободног демократског друштва. Из ових вредности – интереса јавности да зна и слободног демократског друштва – произлази оквир за дефинисање појединих законских норми, али и за интерпретацију процесних и материјалних правила у мери у којој има места за интерпретацију. Интерес јавности јесте да тражи и добије информације које припадају јавној сфери и односе се на управу, јавне службе и јавну власт у целини, односно све оне бројне податке, информације, документе којима они на које се закон односи располажу, јер их прикупљају, израђују, чувају, обрађују или добијају од других органа, правних или физичких лица.

Идеја да власт служи грађанима, који су је изабрали директно или индиректно, и да ради у корист тих грађана неодвојиви је елемент концепције демократског друштва. У таквом друштву грађани којима јавна власт служи имају право да траже и добију информације о њеном раду – начину и организацији, одлучивању, резултатима одлука и било ком податку који може да утиче на те процесе. Информација је предуслов за одговорност власти и основ за одвијање демократског процеса – информације о раду органа омогућују грађанима да адекватно доносе закључке и партиципирају у одлучивању у односу на питања која их се тичу.

Шта је информација од јавног значаја? Шта се може тражити?

ПОСТОЈЕЋА И ЗАБЕЛЕЖЕНА НА НЕКОМ МЕДИЈУ. Према ЗСПИЈЗ, а у складу са међународним стандардима, информација од јавног значаја је било који податак који је забележен на неком медију – то може да буде папир, електронски медиј или неки други носач информација (члан 2. став 1). У члану 2. став 2. ЗСПИЈЗ изричито је прописано да није од утицаја на којем носачу се информација налази, подједнако се третирају сви (папири, трака, филм, електронски медији и сл.).

Битно је да је информација забележена, да она постоји – према ЗСПИЈЗ информацијом се не сматра нешто што је само у глави неког запосленог. Једино ако неко захтева интервју од градоначелника или тражи одговор на нпр. питање које су намере органа за изградњу пута, према ЗСПИЈЗ може да добије документ који је већ постојао (нпр. план изградње пута), али не постоји обавеза органа према овом закону да даје интервјуе или припрема одговоре на питања, јер ће за то бити задужене јединице за односе с јавношћу. У контексту већ настале информације, члан 2. став 2. одређује да датум настанка информације није релевантан да би она имала својство информације од јавног значаја

НАСТАЛА У РАДУ ИЛИ У ВЕЗИ С РАДОМ ОРГАНА. Информација мора да произлази из рада органа, односно да буде везана за рад органа (нпр. упутство о управљању буџетским средствима, извештај о раду органа, одлуке о концесијама, ...). Иако ће већина информација у поседу органа јавне власти бити везана за рад органа или проистећи из његовог рада, ипак у ретким ситуацијама може да буде реч и о информацији, односно документу који није везан уз рад органа, а најчешће је повезан и са подацима о личности или личним стварима. У члану 2. став 2. ЗСПИЈЗ изричито је прописано да није од утицаја да ли је извор информације сам орган јавне власти или неко друго лице.

ОРГАН РАСПОЛАЖЕ ИНФОРМАЦИЈОМ. Овај услов захтева да информација буде у таквом поседу органа да он располаже том информацијом. Иако завођење документа у писарници (према прописима о канцеларијском пословању који се примењују у већини органа јавне власти)¹⁰ подразумева да орган располаже информацијом, у пракси могу да се догоде две супротне ситуације – да се документ који је заведен загуби, као и да орган поседује документ, али он није заведен у књиге. У оба случаја не може аутоматски да се сматра да орган не располаже информацијом. Стога од случаја до случаја мора врло пажљиво да се утврди где се информација налази, ако је загубљена, као и код ког је уговорног партнера органа (јер орган, иако је информација фактички код уговорне стране, правно располаже информацијом; то је случај нпр. када неко треће лице одржава базу података за орган). Такође, ако информација није заведена, то није разлог да се ускрати приступ таквој информацији. У члану 2. став 2.

¹⁰ Уредба о канцеларијском пословању органа државне управе („Сл. гласник РС”, бр. 80/92,45/16, 98/16), Упутство о канцеларијском пословању органа државне управе („Сл. гласник РС”, бр. 10/93,14/93-испр. 67/16, 3/17).

ЗСПИЈЗ наводи да није од утицаја начин на који се дошло до сазнавања информације, па тако не могу да се искључе начини који не представљају службене канале.

ОДНОСИ СЕ НА СВЕ ОНО ШТО ЈАВНОСТ ИМА ОПРАВДАН ИНТЕРЕС ДА ЗНА. Овај сегмент тражи да се ради о информацији која је од јавног интереса, односно коју јавност има оправдан интерес да зна. Међутим, ЗСПИЈЗ предвиђа да се оправдани интерес јавности претпоставља, и то:

- а) као необорива претпоставка – када се информације односе на угрожавање или заштиту
- здравља становништва или
 - животне средине.

У тим случајевима, када се траже информације које потпадају под горње категорије, нема места сумњи да јавност има право да зна с обзиром на то да се ради о највишим друштвеним вредностима чије повреде могу да имају разорне последице по друштвену заједницу.

- б) као оборива претпоставка – када се ради о свим другим информацијама којима располаже орган власти. Код таквих информација претпоставља се оправдани интерес и тражилац не мора да га доказује. Међутим, орган власти може да доказује супротно. Логика каже да орган представља јавну власт у служби грађана, који имају оправдан интерес да знају када се ради о информацијама које орган има у свом поседу и њима располаже. Орган не располаже информацијом ако она ни не постоји, док би у супротном морао да доказује њено постојање у сваком појединачном случају.

Пример: Да ли је информација од јавног значаја?

Решење Повереника; предмет: П. С. из Београда против Вишег суда у Београду, број: 07-00-01521/2010-03, 27. 9. 2011.

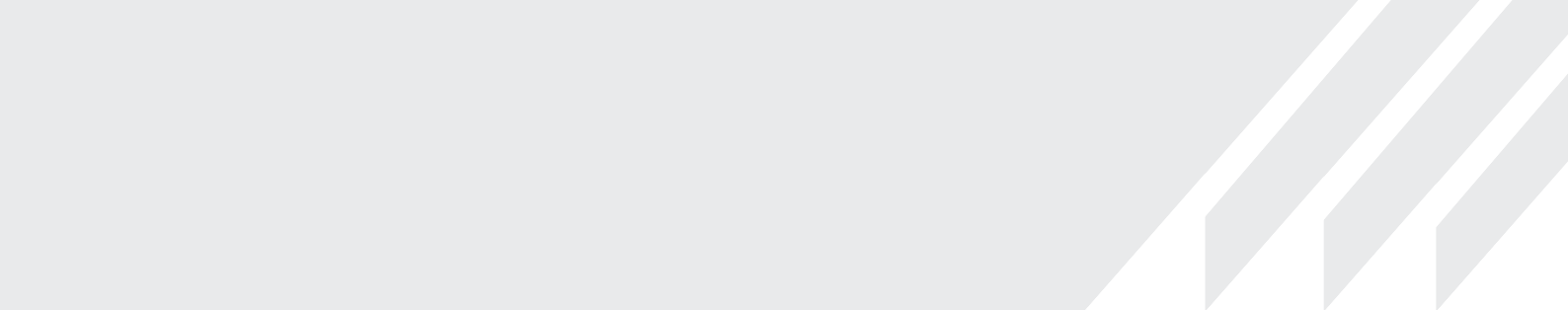
Тражилац је затражио већи број различитих информација о судским помоћницима, као што су преузимање, заснивање радног односа, расписивање конкурса и оцена рада. Док су остале врсте информација мање-више објављене (по изјављивању жалбе), у погледу оцене рада орган (Виши суд у Београду) је заузео становиште да оцена рада судских помоћника не представља информацију од јавног значаја у складу са чланом 2. ЗСПИЈЗ, као и да би се њиховим достављањем повредило право на приватност.

У односу на то питање Повереник је заузео став да се оцене судских помоћника односе на обављање јавног посла, однос према послу и квалитет, а не на њихове личне карактеристике, те да постоји оправдан интерес да се оне учине доступним јавности.

У прилог томе говоре чињенице да је текстом интерног конкурса и одредбом члана 8. став 2. Правилника о попуњавању извршилачких радних места и положаја у судовима прописано да конкурсна комисија вреднује знање кандидата, између осталог, ценећи и прибављено мишљење претходног послодавца о његовом односу према послу и квалитету рада, а што се, према члану 63. став. 3. Закона о уређењу судова („Сл. гласник РС“, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 31/11 – др. закон, 78/11 – др. закон, 101/11, 101/13, 40/15 – др. закон, 106/15, 13/16, 108/16, 113/17, 65/18 - УС, 87/18, 88/18 – УС), оцењује одговарајућим оценама, те су информације о оценама изабраних кандидата по конкурс битне са становишта законитости спровођења конкурса и избора кандидата. Према томе, став је Повереника да су те информације, које испуњавају све елементе из члана 2. ЗСПИЈЗ, неопходне да би се информације квалификовале као информације од јавног значаја.

Посебан круг информација за које постоји оправдан интерес јавности да их зна су оне за које је прописано да их државни органи објављују у информатору према члану 39. ЗСПИЈЗ:

- 1) опис овлашћења, обавеза и организационе структуре;
- 2) подаци о буџету и средствима рада;
- 3) подаци у погледу врста услуга које се непосредно пружају заинтересованим лицима;
- 4) поступак подношења захтева државном органу, односно улагања жалби против његових одлука, радњи или пропуста;

- 
- 5) преглед захтева, жалби и других непосредних мера предузетих од стране заинтересованих лица, као и одлука државног органа поводом поднетих захтева и уложених жалби, односно одговора на друге непосредне мере предузете од стране заинтересованих лица;
 - 6) подаци о начину и месту чувања носача информација, врсти информација које поседује, врсти информација које ставља на увид, као и опис поступка подношења захтева;
 - 7) имена старешина државног органа и опис њихових овлашћења и дужности, као и поступка по којима они доносе одлуке;
 - 8) правила и одлуке државног органа које се тичу јавности рада тог органа (радно време, адреса, контакт телефони, идентификациона обележја, приступачност лицима са инвалидитетом, приступ седницама, допуштеност аудио и видео снимања и сл.), као и свако аутентично тумачење тих одлука;
 - 9) правила и одлуке о искључењу и ограничењу јавности рада државног органа, као и њихово образложење.

Овај попис указује на одређене типове информација који су толико важни за јавност да је потребно да се аутоматски објављују. Они могу да послуже као оријентир за одлучивање о доступности сличних информација; нпр. ако је информација из тачке 7. – име старешине органа и његова овлашћења и дужности – подобна за објављивање, онда и друге ситуације у којима се јавља податак – име лица – у контексту вршења јавне функције и дужности – представљају информацију која би требало да буде доступна јавности.

Може ли се ограничити право на приступ информацијама од јавног значаја?

Свако право се може наћи у колизији са признатим правима и слободама других, као што су приватност, право својине или право на правично суђење, а могућност ограничења људских и мањинских права је утврђена Уставом (члан 20). Смисао закона којима се уређује право на приступ информацијама од јавног значаја управо и јесте у томе да постави оквире за одређивање границе између јавног и заштићеног, при чему је тенденција да се претпоставка налази на страни јавности и њеног оправданог интереса да зна шта и како ради орган јавне власти.

Полазећи од принципа да се оправдани интерес претпоставља ако се не докаже супротно (члан 4), ЗСПИЈЗ предвиђа могућност да право јавности да зна буде ограничено (члан 8), али при томе поставља услове: такво ограничење је изузетно, оно мора бити прописано законом (конкретно ЗСПИЈЗ треба да омогући такво ограничење), мора бити неопходно у демократском друштву како би се заштитила озбиљна повреда претежнијег интереса заснованог на Уставу или закону и бити сразмерно сврси заштите (не сме да буде прекомерно или укидајуће у односу на право).

Пример: Где је граница између права на приступ информацијама и ограничења тога права?

Европски суд за људска права, Magyar Helsinki Bizottság против Мађарске, 18030/11, 8.9.2016.

Тражилац, организација цивилног друштва која се бави праћењем инструмената за заштиту људских права, затражила је од 28 полицијских управа податке о именима адвоката именованих по службеној дужности. Ти подаци су били потребни за анализу стања при избору бранилаца по службеној дужности као претходни корак приликом израде аутоматизованог система. Две полицијске управе одбиле су захтев тражиоца наводећи да се не ради о информацијама од јавног значаја. Док је првостепени суд усвојио тужбу тражиоца и наложио туженима да омогуће увид у информације, Окружни суд је заузео став да адвокати по службеној дужности не обављају јавну функцију, па се не ради о информацијама од јавног значаја. Врховни суд је потврдио пресуду Окружног суда признајући да је уставно право на одбрану задатак државе, али да је он испуњен именовањем адвоката, док је његова наредна активност приватна, те њихова имена нису информације од јавног значаја. Тражилац је покренуо поступак пред Европским судом за људска права позивајући се на члан 10. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (ЕКЉП) и сматрајући да ускраћивање приступа информацијама представља повреду права на приступ информацијама од јавног значаја. При томе је истакао и низ аргумената – између осталих и да је 17 полицијских управа одмах доставило информације, да су информације на располагању органима, као и да је питање на који начин функционише систем именовања адвоката по службеној дужности ствар од јавног интереса, јер може да укаже на неправилности и неједнакост лица којима се одређују заступници, итд.

Суд је закључио да је дошло до повреде члана 10. ЕКЉП и, без обзира на то што он не садржи експлицитно право на приступ информацијама, већ право ширења информација зависи од могућности добијања информација, у овом случају од државних органа. Суд је употребио тест три прага како би утврдио да ли ускраћивање информација представља повреду члана 10. ЕКЉП. То је случај ако: (1) сврха постављања захтева за информацијама представља омогућавање вршења слободе примања и ширења информација; у овом случају је то било тако, јер тражилац није могао да изради студију и анализира стање око избора адвоката, што је било и питање које се разматрало у јавности; (2) природа информација испуњава услов јавног интереса;

у овом случају информације су биле од јавног значаја; (3) да ли лице који тражи приступ информацијама то чини са сврхом информисања јавности у својству јавног чувара (*watchdog*), што је овде био случај, према оцени Суда. При томе је Суд узео у обзир да су информације већ припремљене и расположиве. С обзиром на те аргументе, Суд је закључио да је ускраћивање приступа информацијама представљало ограничење слободе изражавања из члана 10. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

Потом је Суд анализирао да ли је у складу са чланом 10. став 2. ЕКЉП то ограничење било оправдано, тј. да ли је било (1) прописано законом, (2) у складу са 'законитом сврхом' и (3) неопходно у демократском друштву. Суд је закључио да су прва два услова испуњена: ограничење је прописано законом и постоји легитимна сврха – приватни интерес адвоката. Међутим, Суд је закључио да ограничење није неопходно у демократском друштву, јер се ради о информацијама везаним за јавне послове – информације су већ у јавној сфери, а изложеност адвоката јавности у овом контексту могла се предвидети.

Овај предмет показује сву комплексност разграничења између приступа информацијама и других легитимних интереса, али и проблем одлучивања у оквиру ове теме са којим се суочава Европски суд за људска права, с обзиром на то да право на приступ информацијама од јавног значаја није експлицитно садржано у Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода, већ се тумачи у склопу члана 10. ЕКЉП и слободе изражавања – на овом члану је заснован читав низ одлука Суда којима је знатно унапређено право на приступ информацијама и којим су развијени механизми преиспитивања.

Ипак, према правном оквиру Републике Србије, попис адвоката по службеној дужности по полицијским управама примарно би представљао информације од јавног значаја (тако мисле и у овом случају двојица судија), које јавност има оправдан интерес да зна; у том смислу овај попис био би достављен јавности.

Извор

Начело једнакости и забрана дискриминације

Основни принцип којим се води ЗСПИЈЗ јесте начело једнакости (члан 6) које је глобално прихваћено као централни стандард приступа информацијама и у свету, али и централни постулат правне државе, па тако и члан 21. Устава Републике Србије. Поштовање једнакости захтева од органа власти да све тражиоце третира једнако, без дискриминације по било ком основу. Под дискриминацијом се сматра свако стављање у посебан положај, повлашћен или подређен на основу личног ствојства – ЗСПИЈЗ посебно истиче држављанство, пребивалиште, боравиште, односно седиште, као и расу, вероисповест, националну и етничку припадност, пол, али и друге основе (као што су нпр. запослење, функција, припадност политичкој странци, итд.). Укратко, у складу са стандардима ЗСПИЈЗ право на приступ информацијама од јавног значаја има и домаће и страно физичко и правно лице без обзира на то одакле је и колико је значајно у јавном животу. Свако другачије поступање представља незаконитост и основ је за прекршај (члан 46. ЗСПИЈЗ).

Полазећи од принципа једнакости свих грађана, чланом 7. ЗСПИЈЗ изричито је прописана забрана дискриминације новинара и јавних гласила (медија). У тој групи тражилаца начело једнакости додатно је заштићено – забрањено је органу власти да дискриминише било којег новинара или групу новинара/гласила тако што ће неке од њих информацију дати, а другима ускратити или је дати пре него осталима. Штавише, у том случају не само да је решење незаконито него настаје основ за прекршај (члан 46), а отвара се и могућност за накнаду штете (члан 44) у грађанској парници оним новинарима или медијима којима је информација неоправдано ускраћена или достављена касније у односу на оне који су је добили или добили први. Смисао ове одредбе јесте да се неовлашћеним протежирањем спречи утицај на процес јавног информисања и на јавно мњење.

Која права има тражилац информација?

Тражиоци информација уживају одређена права и заштиту својих права гарантованих Уставом и законима. Четири основна законска права у погледу приступа информацијама од јавног значаја (члан 5) су:

- право тражиоца да му буде саопштено да ли орган јавне власти поседује одређену информацију, односно да ли му је она доступна;
- право тражиоца да му се информација од јавног значаја учини доступном тако што ће му се, без накнаде, омогућити увид у документ који ту информацију садржи;
- право тражиоца да добије копију документа који садржи тражену информацију, уз уплату прописане накнаде у висини нужних трошкова израде копије документа, и
- право тражиоца да му се копија документа пошаље на адресу поштом, факсом, електронским путем или на други начин, уз уплату прописане накнаде у висини нужних трошкова упућивања.

Укратко, орган власти дужан је да саопшти тражиоцу да ли поседује информацију, без обзира на то да ли он у конкретном случају има право на приступ информацијама – дакле, и у случају ако приступ одбија решењем. Тиме ЗСПИЈЗ није прихватио тзв. доктрину Гломар која је примењена у неким другим државама (нпр. у САД, Великој Британији), а према којој орган може, у случају ако би тиме открио сам садржај информације, ускратити информацију о томе да ли такву информацију уопште поседује (нити да потврди, нити да негира – ***neither confirm nor deny***), а која се најчешће користи код осетљивих питања у ресорима безбедности, одбране, унутрашњих послова, кривичног гоњења и сл.

Друго право се односи на три могућности остваривања приступа информацијама – (1) увидом у информацију (документ, базу података) по правилу у просторијама органа власти, (2) добијањем копије документа (фотокопија, снимак, скен), по правилу преузимањем у канцеларији органа или (3) слањем (упућивањем) копије путем поште, факса или е-поштом. У последња два случаја од тражиоца се може захтевати да плати настале трошкове припреме и упућивања информације према одређеним правилима.

Ако је тражена информација већ доступна јавности, право је тражиоца да га орган упути где је и када она објављена (члан 10).

Ако документ садржи делове које јавност нема оправдани интерес да зна, тражилац има право на то да му орган јавне власти остале делове тог документа учини доступним (члан 12).

Тражилац има право на заштиту свог права (чл. 22 и 27).

О овим правилима биће више речи у наредним поглављима.

Који органи имају обавезу да поступају по ЗСПИЈЗ? Од кога се информација може тражити?

Органи јавне власти дефинисани су у члану 3. ЗСПИЈЗ као две групе органа.

- Прву групу чине државни органи у ширем смислу – државни органи, органи територијалне аутономије, органи локалне самоуправе, организације којима је поверено вршење јавних овлашћења (попут установа или јавних предузећа).
- Другу групу чине правна лица која оснива и у целини или у претежном делу финансира неки од претходно наведених државних органа у ширем смислу. То могу бити јавна предузећа ако нису у првој категорији или нека друга врста организација.

Унутар прве групе постоје и тзв. привилеговани органи који су изузети од могућности надзора по жалби или притужби од стране надзорног органа (чл. 22. ст. 2 и чл. 25. ЗСПИЈЗ), али и даље морају да испуњавају своје законске обавезе. Ради се о шест највиших државних органа –

Народној скупштини, председнику Републике, Влади Републике Србије, Врховном суду Србије, Уставном суду и Републичком јавном тужиоцу.

У складу са међународним стандардима ЗСПИЈЗ покрива широк обим организација – од највиших државних органа као што је Влада, преко министарстава и агенција, јавних предузећа, комора, ловачких удружења, управних округа, факултета и школа, установа у области здравства, ветеринарских станица, установа за културу, науку и информисање, уметничких удружења којима су поверена јавна овлашћења, затвора, правосудних органа, па до органа општине и месних заједница.

Повереник је израдио и објавио Каталог органа јавне власти који садржи податке о органима јавне власти – издање из јуна 2020. садржи податке о 1.068 органа који су доступни на <https://www.poverenik.rs/sr-yu/katalog-organa.html>. Каталог је јавно доступан, има информативни карактер како за јавност, тако и за органе и увек може да се допуњује подацима о новим органима.

Да ли се информација тражи од лица које ЗСПИЈЗ третира као орган јавне власти питање је које се често јавља као предмет поступка по жалби, а посебно на почетку примене ЗСПИЈЗ.

ПРИМЕР: Да ли је орган по ЗСПИЈЗ?

Решење Повереника; информације о набавци школских књига Основне школе; предмет: 071-01-4093/ 2018-03, 12.9.2019.

Тражилац је Основној школи „Стојан Новаковић“ у Блацу поднео захтев у којем је тражио различите податке у вези с набавком школских књига на велико (набавна цена по разредима, продајна цена, начин уплате, итд.).

У одговору на жалбу коју је против решења уложио тражилац, првостепени орган је навео да Основна школа „Стојан Новаковић“ у Блацу није орган јавне власти у смислу члана 3. ЗСПИЈЗ, да не постоји правни основ да се тражиоцу доставе тражене информације, као и да је уговор о куповини књига склопио Савет родитеља, а не овлашћено лице Основне школе, те да су родитељи уплате вршили председнику Савета који је потом средства уплаћивао директно добављачу.

Повереник је усвојио жалбу и наложио органу да тражиоцу омогући увид у информације. Неоснован је навод туженога да основне школе нису органи јавне власти – неспорно је да наведена школа јесте орган јавне власти у смислу члана 3. ЗСПИЈЗ, јер испуњава не један, него сва три критеријума прописана наведеним чланом Закона (оснивање од стране државног органа – локалне самоуправе, финансирање од стране државног органа према изричитој законској одредби Закона о основама система образовања и васпитања („Сл. гласник РС“, бр. 88/17, 27/18 – др. закон, 27/18 – др. закон, 10/19, 6/20, у даљем тексту: ЗОСОВ), има јавна овлашћења издавања јавних исправа према истом закону).

Навод првостепеног органа да је уговор о куповини књига склапао Савет родитеља, а не овлашћено лице Основне школе, као и то да су родитељи уплате вршили председнику Савета који је потом средства уплаћивао директно добављачу, није могао да утиче на другачију одлуку у овој управној ствари. Савет родитеља је, према члану 120. ЗОСОВ, саветодавни орган школе, а како према ЗСПИЈЗ обавезу поступања по захтевима имају органи јавне власти, а не њихова саветодавна тела, у овом конкретном случају Основна школа је требало да поступи по захтеву и достави све расположиве информације тражиоцу.

Које обавезе имају органи јавне власти? Шта тражиоци информација могу и треба да очекују?

Орган јавне власти дужан је да поступа и извршава обавезе у складу са ЗСПИЈЗ, као и да сарађује са Повереником као надзорним органом.

Сваки орган јавне власти дужан је да:

- поступа по захтеву тражиоца – обавести га да ли поседује информацију, да ли му је доступна, спроведе поступак којим ће одлучити да ли информацију може да учини доступном, те је на крају учини доступном у складу са главом ИИИ. ЗСПИЈЗ (чл. 14-21 и друге одредбе ЗСПИЈЗ и Закона о општем управном поступку („Сл. гласник РС“, бр. 18/16, 95/18 – аутентично тумачење, даље: ЗУП) као и да поступи по решењу које је Повереник донео по жалби;
- изврши решење које је коначно и извршно (властито решење, решење по жалби);
- именује овлашћено лице за поступање по захтеву за слободним приступом информацијама од јавног значаја (члан 38);
- одржава носаче информација како би се могло остваривати право на слободан приступ информацијама (члан 41).

За државни орган прописане су и три додатне обавезе, те је тако орган у обавези да:

- објави информатор са основним подацима о свом раду и исти бесплатно пружи заинтересованом лицу (члан 39);
- спроводи обуку запослених и упознаје их са њиховим обавезама према ЗСПИЈЗ (члан 42);
- поднесе годишњи извештај о прописаним подацима у погледу спровођења ЗСПИЈЗ, као што су број захтева, усвојени захтеви и сл. (члан 43).

Испуњавање ових обавеза предмет је надзора од стране Повереника као другостепеног органа поводом жалбе (члан 22. и други), али исти помаже органу да их испуни предлагањем мера које треба да се предузму ради унапређивања права (члан 25. и члан 35. ст. 1 и 3), предлагањем мера за обуку запослених (чл. 35. ст. 1 и 4), као и објављивањем упутства за израду информатора (члан 40). Имплементацију закона надзире и министарство надлежно за послове управе (Министарство државне управе и локалне самоуправе) у оквиру управног и инспекцијског надзора (члан 45).

Орган јавне власти, односно овлашћено или одговорно лице, могу да буду санкционисани ако прекрше ЗСПИЈЗ. Пре свега, за одговорно лице у органу јавне власти у чл. 46-48 прописано је 17 прекршаја (19 ако се ради о државном органу) за које може да одговара ако направи повреде као што су дискриминација новинара, одбијање достављања захтева, потраживање наплате несразмерних трошкова, непоступање по решењу Повереника и сл. Такође, орган власти одговоран је за накнаду штете средству јавног информисања ако је неоправдано ускратио или ограничио право на приступ информацијама од јавног значаја гарантовано чланом 5. или ако је новинаре који су упутили захтев ставио у различит положај (омогућио приступ једном новинару, док другом није – члан 7).

Ко и како надзире спровођење ЗСПИЈЗ? Које грађани могу да се обрате када сматрају да им је повређено право?

У складу са међународним стандардима у Србији је као надзорни орган за заштиту права на слободан приступ информацијама одређен Повереник као независан орган установљен да штити и право на слободан приступ информацијама и податке о личности. Повереник је самосталан државни орган, независан у вршењу своје надлежности (члан 1. став 2) као заштитник права грађана којем грађани (физичка и правна лица) могу да се обрате у случају повреде права – у овом случају два основна и Уставом загарантована права: права на приступ информацијама од јавног значаја и права на заштиту података о личности. И Повереник, као и омбудсман, извештава јавност о остваривању права и подноси извештај Народној скупштини о којем се расправља и који треба да подстакне унапређење људских права. Када се ради о слободном приступу информацијама, Повереник има шири овлашћења од омбудсмана –

његове одлуке по жалби су обавезујуће и извршне и орган мора да поступи по њима или се у противном излаже санкцијама.

Тај орган је независан и самосталан у вршењу послова из своје надлежности (члан 32), што значи да је изван пирамиде државне власти и нема хијерархијски надређени управни орган – ни Влада, ни Народна скупштина (нити било који други орган) не могу и не смеју да утичу на његов рад и дају му упутства. Ипак, могу да имају одређена овлашћења, прописана или по природи ствари.

О положају и важности органа говоре и процедура именовања од стране највишег тела, као и услови који треба да буду испуњени. Народна скупштина именује Повереника већином гласова свих посланика на предлог одбора за информисање на период од седам година, уз могућност једног реизбора (члан 30). Уједно, Народна скупштина разрешава Повереника под законским условима (члан 31). При томе, Повереник мора да има одређена лична и професионална својства која га квалификују за ту дужност (члан 30) – признати углед и стручност у области заштите и унапређења људских права, десетогодишње радно искуство, као и да испуњава законом прописане услове за рад у државним органима. Изузев стручности, која представља брану политизацији, његова независност произлази и из забране да обавља функцију или буде запослен у политичкој странци или другом државном органу, затим плате у рангу судије највишег судског органа – Врховног суда, која гарантује његов интегритет, као и чињеницу да не може да се позове на одговорност због израженог мишљења (члан 32).

Повереник има заменика којег сам предлаже Народној скупштини, а који га замењује у случају одсуства или трајне спречености и других законом прописаних разлога (члан 33). Такође, има своју стручну службу која му помаже у вршењу надлежности и за чији рад се обезбеђују средства из буџета Републике Србије (члан 34).

Повереник има низ надлежности које су прописане ЗСПИЈЗ (члан 35. и други):

- решава по жалби против решења органа власти којима су повређена права уређена ЗСПИЈЗ; ради се о посебном управном поступку, а против одлуке Повереника може да се покрене управни спор;
- прати поштовање обавеза органа власти утврђених ЗСПИЈЗ и извештава јавност и Народну скупштину о томе; најважнији инструмент за то је извештај који подноси Народној скупштини и објављује (члан 36);
- у односу на грађане, обавештава јавност о садржини ЗСПИЈЗ, као и о правима уређеним тим законом; према члану 37. израђује и објављује приручник¹¹ како би грађани могли делотворно да остваре своје право на слободан приступ информацијама од јавног

11 Приручник за примену Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (2010).

значаја; са истим циљем Повереник објављује различите публикације, информише јавност путем интернет странице, електронских медија и друштвених мрежа, објављује различите публикације, одржава трибине и јавне догађаје, итд.;

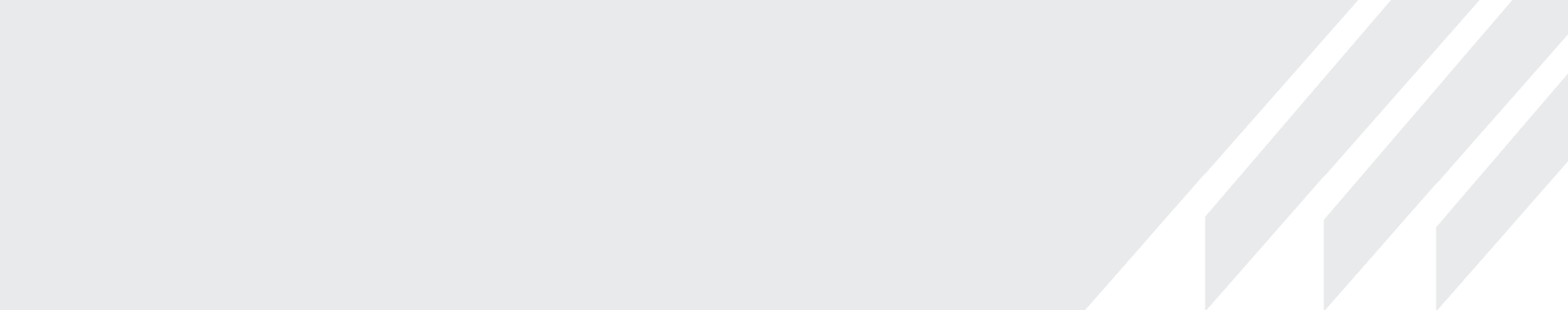
- у односу на органе јавне власти:
 - предлаже органима власти предузимање мера у циљу унапређивања њиховог рада уређеног ЗСПИЈЗ; између осталог, уз бројне публикације израђује и упутство о информатору који треба да припреме државни органи према члану 39¹²;
 - предузима мере потребне за обуку запослених у државним органима и упознавање запослених са њиховим обавезама у вези са правима на приступ информацијама од јавног значаја ради делотворне примене ЗСПИЈЗ; Повереник у том смислу израђује и објављује публикације које требају да користе примењивачима ЗСПИЈЗ у свакодневном раду, израђује информативну интернет страницу са публикацијама, вестима, информацијама, као и базом праксе, одржава јавне догађаје и обуке.
- у погледу правног оквира који дефинише слободан приступ информацијама, директно или индиректно, Повереник:
 - покреће иницијативу за доношење или измене прописа ради спровођења и унапређења права на приступ информацијама од јавног значаја;
 - може да покрене поступак за оцену уставности и законитости закона и других општих аката.

Повереник обавља и друге послове одређене ЗСПИЈЗ и другим законима, пре свега ЗЗПЛ и Законом о тајности података („Сл. гласник РС”, бр. 104/09, у даљем тексту: ЗТП). Према ЗТП (члан 25) на основу решења Повереника донетог у поступку по жалби у складу са ЗСПИЈЗ, овлашћено лице органа власти опозваће тајност документа који садржи тајни податак и омогућиће остваривање права тражиоцу информација.

Повереник има право увида у све информације, као и носаче информација (члан 26. став 2). Према ЗТП, за увид у тајне податке потребан му је сертификат о безбедносној провери.

Осим Повереника, Министарство за државну управу и локалну самоуправу као министарство надлежно за послове државне управе у оквиру надзора и управне инспекције надзире провођење ЗСПИЈЗ (члан 45).

¹² Повереник је изradio и објавио у „Службеном гласнику”, као и на својој интернет страници Упутство за израду и објављивање информатора о раду државних органа („Сл. гласник РС”, бр. 68/10) са Коментаром Упутства.



Важан сегмент надзора над спровођењем ЗСПИЈЗ како у Србији, тако и у другим земљама јесте надзор од стране јавности, посебно од стране медија (новинара) и организација цивилног друштва. Њихова је улога да прате објављивање информација, подносе захтеве и покрећу поступке заштите (жалбени поступак, управни спор), чиме доприносе успостављању стандарда у овој области, подстичу и заговарају измене прописа или реагују ако постоји могућност да се ниво гарантованих права смањи. Они су природни савезници Повереника у заштити права грађана, и када се појављују као тражиоци и када се појављују као партнери у различитим процедурама.

ЗАХТЕВ ЗА ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА

Укратко

Поступак који се спроводи по захтеву тражиоца је управни поступак уређен одредбама ЗСПИЈЗ и ЗУП. Поступак спроводи орган власти, односно његово овлашћено лице.

Против одлуке органа власти, као и у случају недоношења одлуке од стране органа власти у законском року, тражилац може покренути жалбени поступак пред Повереником као независним органом.

Против одлуке Повереника или његовог неодлучивања може се покренути управни спор пред Управним судом. Управни суд пружа заштиту и против одлука шест највиших државних органа, против чијих одлука се не може изјавити жалба Поверенику.

Поступак пред органом власти класични је управни поступак, иако са нешто мање формалности него шта је то случај са уобичајеним управним поступцима. Међународни је принцип да поступање треба да буде максимално ефикасно (зато су рокови краћи од уобичајених), као и да не буде претерано формализовано како се грађани не би обесхрабривали у својим настојањима да остваре гарантовано право на приступ информацијама од јавног значаја (зато нпр. захтев може да се поднесе електронском поштом). Овде нећемо да улазимо у детаље управног поступка, него ћемо споменути неколико института који су специфични за материју слободног приступа информацијама од јавног значаја.

Захтев – садржај и начин подношења

Тражилац покреће поступак остваривања свог права на приступ информацијама од јавног значаја (члан 15) тако што подноси органу власти писмени захтев (члан 15. став 1), односно саопшти захтев усмено у записник (доласком у канцеларију или телефонским путем; уноси се у посебну евиденцију, члан 15. став 7).

Тај захтев (и писмени и усмени) мора да садржи: (1) назив органа власти, (2) име, презиме и адресу тражиоца, (3) што прецизнији опис информације која се тражи; може да садржи и (4) друге податке који олакшавају проналажење тражене информације.

За разлику од осталих управних поступака, захтев за приступ информацији од јавног значаја не мора да садржи разлоге и сврху због којих тражилац подноси захтев (члан 15. став 4). То је једна од битних специфичности поступка за приступ информацијама која га чини мање формалним, али и фокусираним на интерес јавности, односно тражиоца као представника те јавности. Претпоставка је да сваки део јавности има једнако право приступа информацијама које су од јавног значаја, односно које су намењене јавности. Другим речима, нити тражилац треба да наведе са којом сврхом тражи информације (тј. како ће њима располагати), нити орган сме да тражи допуњавање захтева тим садржајем.

Међутим, ако захтев није уредан, односно ако не садржи нужне податке (назив органа; податке о тражиоцу; опис информације која се тражи), овлашћено лице органа власти дужно је да поучи тражиоца како да отклони те недостатке, односно да достави тражиоцу упутство о допуни. То опште правило, прописано у ЗУП (члан 59), преузето је и у члану 15. ЗСПИЈЗ.

Ако тражилац не отклони недостатке у одређеном року који је одредио орган, односно у року од највише 15 дана од дана пријема упутства о допуни, а недостаци су такви да се по захтеву не може поступати (најчешће је опис информације такав да је немогуће утврдити шта уопште тражилац захтева), орган власти одбациће закључком захтев као неуредан.

Орган власти може да припреми посебан образац за подношење захтева како би тиме олакшао тражиоцима остваривање права, јер би на тај начин тачно знали које податке треба да унесу. Међутим, орган власти мора да поступа по захтеву чак иако он није сачињен на том обрасцу.¹³

Поступање са захтевом од стране органа власти

УДОВОЉАВАЊЕ ЗАХТЕВУ ТРАЖИОЦА. Када тражилац поднесе захтев органу власти, орган утврђује да је захтев уредан и да је он надлежан да по њему поступи; након тога орган је дужан да спроведе поступак и да без одлагања, а најкасније у року од 15 дана, обавести тражиоца о поседовању информације, те да му омогући увид у документ који садржи тражену информацију (у просторијама органа, у време које одреди орган или друго време које одговара тражиоцу из оправданих разлога) или изради копију документа, па да му је изда, односно упути (поштом).

Општи рок од 15 дана је у изузетним ситуацијама скраћен на 48 сати ако се захтев односи на информацију за коју се може претпоставити да је од значаја за заштиту живота или слободе неког лица, односно за угрожавање или заштиту здравља становништва и животне средине. Ради се о случајевима хитности у поступању који могу да се одразе на важне друштвене интересе, односно на велики број људи.

¹³ Повереник је објавио обрасце за захтев, као и обрасце за жалбу и тужбу на својој интернет страници, <https://www.poverenik.rs/sr-yu/pristup-informacijama/formulari-di.html>

Орган из оправданих разлога може да одреди накнадни рок у оквиру ког ће удовољити захтеву, али тај рок не може бити дужи од 40 дана од дана достављања захтева. Орган је дужан да обавести тражиоца о продужетку рока од седам дана од дана достављања захтева.

Ако орган власти на захтев не одговори у року, тражилац може да уложи жалбу Поверенику, односно у случају шест државних органа да покрене управни спор.

Када орган удовољи захтеву, он није дужан да донесе посебно решење, него ће о исходу поступка направити службену белешку. Орган власти ће, уз обавештење подносиоцу да ће му доставити тражене информације на увид, саопштити време, место и начин на који ће то бити учињено, као и износ нужних трошкова. У случају да орган не располаже техничким средствима за израду копије, упознаће тражиоца у оквиру истог обавештења са могућношћу да употребом своје опреме изради копију (нпр. мобилним телефоном).

Начини остваривања права тражиоца на приступ информацијама које предвиђа ЗСПИЈЗ (члан 18) су (1) стављање на увид и (2) израда копије документа.

Увид у документ који садржи тражену информацију врши се у просторијама органа, и то употребом опреме којом располаже орган власти осим када тражилац захтева да увид изврши употребом сопствене опреме (нпр. сопственом камером или мобилним телефоном).

Копија документа се израђује као фотокопија, копија видео или аудио снимка, дигитална копија и сл., и то у оном облику у којем се информација налази, а ако тражилац захтева неку другу форму, онда само ако је то могуће.

Важно је узети у обзир и језик информације – ако орган власти располаже документом који садржи тражену информацију на језику на којем је поднет захтев, дужан је да тражиоцу достави на увид документ и изради копију на том језику.

ОДБИЈАЊЕ ЗАХТЕВА. Орган власти у неким случајевима неће омогућити тражиоцу остваривање његовог права. Ти случајеви могу бити оправдани (јер је орган спровео поступак и исправно закључио да у складу са законом приступ не може да се омогући) или неоправдани (мимо закона). Орган власти је дужан да донесе решење о одбијању у следећим случајевима:

- ако одбије да у целини или делимично обавести тражиоца о поседовању информације,
- ако одбије да му достави на увид документ који садржи тражену информацију,
- ако одбије да му изда, односно упуту копију тог документа.

Орган је дужан да решење донесе без одлагања, а најкасније у року од 15 дана од дана достављања захтева.

Важни делови тог решења су исцрпно образложење разлога на којима је решење засновано, као и упутство о правном леку (тј. могућност изјављивања жалбе Поверенику у року од 15 дана од дана достављања акта, односно у случају шест највиших државних органа могућност покретања управног спора пред Управним судом у року од 30 дана од дана достављања акта). Доношење решења и одговарајуће образложење с упутством о правном леку предуслов је за заштиту права тражиоца у жалбеном, односно судском поступку.

Орган не поседује информацију (прослеђивање захтева)

У многим ситуацијама тражилац подноси захтев оном органу за ког мисли и верује да би могао да има и располаже информацијом која га занима. Тражилац не сме да сноси одговорност за непознавање комплексног система јавне управе и јавне власти, поготово у контексту када су многа питања у фокусу више ресора, као и када у једном ресору делују различити органи (када уз надлежно министарство постоје још и агенције, заводи, установе, локални органи, јавна предузећа који се баве истим или сличним питањима).

У случају када орган утврди да не поседује тражену информацију, он је дужан да захтев проследи Поверенику и наведе у чијем се поседу, по његовом сазнању, документ налази (члан 19). Повереник тада прво проверава да ли се документ налази у поседу органа који му је проследио захтев, а све како би се избегло да орган на тај начин успорава процес или избегава да пружи информацију (члан 20. став 1). Ако утврди да је орган у праву и да нема информацију, Повереник ће или проследити захтев органу за ког утврди да поседује информацију или ће упутити тражиоца да то сам учини, у зависности од тога на који начин ће се ефикасније остварити право тражиоца (члан 20. ст. 2 и 3). Рок за решавање захтева тече од дана достављања захтева органу (члан 20. став 4).

Информација је већ јавно објављена

Захтев за приступ информацијама служи као правно средство којим се информације из органа власти „извлаче“ на светло дана како би јавност била са њима упозната. У случају када се информација која се тражи захтевом већ налази у сфери јавности изван органа (члан 10) тако да је објављена и доступна у земљи (нпр. у некој публикацији) или на интернету, нема потребе да орган спроводи поступак и омогућава увид или доставља документ тражиоцу, који очигледно није био упознат са тим да је информација већ објављена.

У том случају орган ће тражиоцу послати одговор у ком ће навести носач информације, као и где и када је та информација објављена (нпр. назив публикације, интернет страница, итд.). Ако се ради о општепознатој информацији, орган не би требало да уради чак ни то, али имајући у виду да се тражи и прецизан податак о томе где је и када информација објављена, ретке су ситуације у којима ће то моћи да се сматра општепознатим. На пример, лице може да тражи

Устав Републике Србије од Народне скупштине, па у том случају не би требало да се орган у потпуности оглуши о захтев, већ би било примерено да наведе број службеног листа и датум објаве, као и линк ка интернет страници на којој је исти објављен.

Међутим, орган може да утврди и да већ објављена информација није истинита или потпуна (члан 11). У том случају треба саопштити, односно омогућити увид у документ који садржи тачну и потпуну информацију осим ако се ради о информацијама које представљају разлоге за ограничење (из члана 9. листа разлога и члана 14. приватност).

Накнада трошкова

Сходно ЗСПИЈЗ увид у документ који садржи тражену информацију је бесплатан (члан 17. став 1). Орган не може тражиоцу да наплати рад и време неког службеника које му је било потребно да пронађе, издвоји, прегледа и припреми информацију (иако неки системи уважавају те трошкове када се ради о обимним захтевима, тј. захтевима којима се тражи велика количина информација, по принципу тражили сте – платите сами, јер за разлику од уобичајених захтева те трошкове не носе порески обвезници).

Орган може да наплати тражиоцу само нужне трошкове које је имао за израду копије информације, када је даје (и шаље) тражиоцу (нпр. копија документа, материјал снимљен на цд или усб, скенирање, поштански трошкови слања докумената). То значи да орган може да наплати само оне трошкове и у оном обиму како су утврђени трошковником који доноси Влада (Уредба о висини накнаде нужних трошкова за издавање копије докумената на којима се налазе информације од јавног значаја („Сл. гласник РС“, бр. 8/06) – нпр. цена копирања једне странице А4 (3 динара), претварање у електронски облик (30 динара), цене редовних ПТТ услуга за упућивање копије информације поштом, итд. Ако би орган условљавао давање информације плаћањем знатно виших трошкова, то би био основ за жалбу (члан 22. ст. 1. т. 3. ЗСПИЈЗ) и за прекршајну одговорност из члана 46. ст. 1 т. 9. ЗСПИЈЗ).

Одређене групе тражилаца ослобођене су плаћања трошкова под претпоставком да је њихово тражење пре свега у јавном интересу, као и да они учестало траже информације (јер у противном не могу обављати свој посао) – новинари (када копију документа захтевају ради обављања свог позива), удружења за заштиту људских права (када копију документа захтевају ради остваривања циљева удружења) и сва лица у случајевима када се тражена информација односи на угрожавање, односно заштиту здравља становништва и животне средине (осим у случају из члана 10. став 1. ЗСПИЈЗ).

С обзиром на то да је самовољно наплаћивање накнаде један од начина да се тражиоцу онемогући остваривање права (нпр. поред решења које је за њега позитивно, орган инсистира на високој накнади), Повереник прати праксу наплаћивања накнаде и ослобађања од накнаде и упућује препоруке органима власти ради уједначавања те праксе.

ЗАШТИТА ПРАВА НА ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА

Жалба Поверенику

Као и свако право, и право грађана на приступ информацијама од јавног значаја мора бити заштићено тако да је омогућено поновно разматрање одлуке органа који је одлучивао о том праву. У глобалним оквирима правни системи определили су се за неки од различитих модела заштите – у неким је осигурана интерна жалбена инстанца (нпр. посебна комисија за жалбе), а суд је тај који представља независно преиспитивање одлуке. Такви системи најчешће дају и посебну надлежност омбудсману да својим инструментима преиспитује одлуке и даје препоруке за исправљање незаконитости. С друге стране, у другим је системима установљен посебан специјализовани надзорни орган који се искључиво бави слободним приступом информацијама (уз евентуалну заштиту података о личности) и који у многим од тих земаља има и могућност доношења обавезујућих одлука. Такав орган обично комбинује одређене жалбене и омбудсманске надлежности, па се бави и едукацијом, праћењем, информисањем јавности о праву на слободан приступ. Управо је такав орган примарни заштитник права на слободан приступ информацијама и у Србији.

То уједно значи да је основно и најважније средство заштите против одлука или ћутања управе о захтеву тражиоца којим тражи да му се омогући приступ информацијама од јавног значаја жалбени поступак пред Повереником. Као и првостепени поступак, и поступак пред Повереником спроводи се као управни поступак (жалбени), али уз одређене флексибилности и разлике у погледу рокова и основа. Међутим, жалба се не може изјавити када се ради о поступању и одлукама шест највиших државних органа – Народне скупштине, председника Републике, Владе Републике Србије, Врховног суда Србије, Уставног суда и Републичког јавног тужиоца, него је у том случају потребно да се непосредно покрене управни спор (члан 22. ст. 2 и 3).

Тражилац може да изјави жалбу Поверенику (члан 22. став 1) у следећа два најчешћа случаја:

Први и најважнији случај је онај када орган власти одбаци или одбије захтев тражиоца. Без обзира на то да ли је орган одбацио захтев (у правилу из неког од формалних разлога као што је неуредан захтев по ком није могуће поступати, а тражилац га није уредио, или се већ води поступак по истоветном захтеву тражиоца), или је захтев одбио (у правилу зато што је заузео став да тражилац нема право на приступ информацијама, јер преовлађују разлози за заштиту других легитимних интереса), за тражиоца који сматра да је орган повредио закон (процесном или материјалном повредом) ситуација је неповољна зато што његовом захтеву није удовољено. Дакле, он може да изјави жалбу у року од 15 дана од када су му достављени

решење или други акт. При разматрању жалбе Повереник може да одлучи да је орган био у праву и да одбије жалбу, па на тај начин потврди решење органа власти, или може закључити да је орган погрешно, па усвојити жалбу (због истих или других разлога) и поништити решење органа власти, а потом или сам решити ствар или наложити органу да поново спроведе поступак и одлучи о захтеву (што је требало да уради од самог почетка). У оба случаја Повереник сам одлучује о ствари или враћа органу да одлучи – у 2019. години таквих случајева је било 281 (односно 280).

Други скоро једнако важан основ за изјављивање жалбе јесте ситуација када орган власти не одговори у прописаном року на захтев тражиоца (тзв. ћутање управе, члан 16. став 4. ЗСПИЈЗ, члан 173. ЗУП). Тај рок је 15 дана од дана достављања захтева, односно може да се продужи за додатних 25 дана (тако да поступак траје максимално 40 дана), при чему орган мора да обавести тражиоца у року од седам дана од дана достављања захтева да ће рок бити продужен. Посебна врста ћутања односи се на ситуацију неодговарања на захтев за приступом информацијама за које се може претпоставити да су од значаја за заштиту живота или слободе лица, односно за угрожавање или заштиту здравља и животне средине, када рок због хитности износи само 48 сати. Сам тражилац није везан роком – он може стрпљиво да чека и подсећа орган да одлучи о његовом захтеву и достави му информације, или може да изјави жалбу чим истекну наведени рокови. Ћутање управе заправо представља најчешћи разлог за изјављивање жалбе Поверенику – у 2019. то је био случај са 88,7% свих поднетих жалби и у порасту је у односу на претходну годину за 6%. У случају ћутања, након што тражилац уложи жалбу, орган веома често буде подстакнут да реши захтев – чак се 41,33% свих жалбених поступака у 2019. години (1.876 предмета) завршило обустављањем поступка из разлога што је орган у међувремену донео одлуку о захтеву тражиоца за приступом информацијама (усвојио га и доставио му информације, одбио га или одбацио). У преосталим случајевима ћутања Повереник ће или сам одлучити о захтеву или наложити органу да изда решење и тиме одговори на захтев тражиоца.

Остали разлози за изјављивање жалбе из члана 22. став 1. ЗСПИЈЗ укључују ситуације у којима орган повреди одредбе ЗСПИЈЗ које се односе на:

- накнаду трошкова – орган власти, супротно правилима о накнади трошкова (члан 17. став 2. ЗСПИЈЗ), услови издавање копије документа који садржи тражену информацију уплатом накнаде која превазилази износ нужних трошкова израде те копије;
- облик у којем се информација даје – орган власти не стави на увид документ који садржи тражену информацију на начин предвиђен ЗСПИЈЗ (члан 18. став 1), који тражи да орган употреби опрему којом располаже или омогући тражиоцу да, ако то сам захтева, увид изврши сопственом опремом;
- друге облике отежавања или онемогућавања остваривања права на приступ информацијама од јавног значаја, супротно одредбама ЗСПИЈЗ.

И одлучивање Повереника мора да се одвија брзо – рок износи 30 дана, а у оквиру тог рока он мора да омогући органу да се изјасни, а по потреби и тражиоцу (члан 24). Орган власти би требало да поступа врло ажурно и без одуговлачења, он је дужан да у жалбеном поступку докаже да је поступао у складу са ЗСПИЈЗ (члан 23. став 3). Ако то не учини, не само да крши законску норму, него излаже и Повереника ситуацији да ишчекујући одговор органа прекорачи свој рок за одлучивање и тиме се изложи непотребном трошењу ресурса у управном спору, а посебно изложи тражиоца губитку времена, новца и труда у много формалнијем судском поступку, док је информацију требало да добије већ у првостепеном управном поступку (или бар да о његовом захтеву буде одлучено).

У жалбеном поступку Повереник предузима све потребне радње за утврђивање чињеничног стања које су неопходне за доношење решења и има могућност увида у носач информације (члан 26). Покушај органа да ускрати Поверенику увид основ је прекршајне одговорности (члан 46. ст. 1 и 13).

Органи власти би требало да поступају врло пажљиво, савесно и у потпуности законито код одлучивања о захтевима грађана за приступом информацијама. У многим случајевима разлози за усвајање жалбе идентични су разлозима за прекршајну одговорност (на пример, ако условљава приступ информацијама високим неоправданим трошковима, не изда информацију у траженом облику или једноставно не поступи по захтеву супротно ЗСПИЈЗ, члан 46. ст. 1, 9, 10 и 8).

ИНФО: Од почетка рада Повереника (у периоду 2005–2019. године), у судским поступцима преиспитивања законитости његових одлука, у 936 решених предмета од укупно 1.037 поднетих тужби, укупно је 94,13% или 881 одлука Повереника потврђена од стране суда.

Решења по жалби која доноси Повереник обавезујућа су, коначна и извршна. То значи да, кад орган јавне власти не поступи по решењу Повереника, на предлог тражиоца може се покренути поступак принудног извршења (члан 28. ст. 2 и 3). Поступак спроводи Повереник принудном мером, односно новчаном казном, а ако то није у могућности да учини, може да тражи помоћ од Владе. Повереник је у 2019. години у 54 наврата тражио од Владе помоћ, али је тражилац добио приступ информацијама у само шест случајева.

Додатно, ако орган власти не поступи по решењу Повереника које је коначно, обавезујуће и извршно, одговорно лице биће кажњено за прекршај новчаном казном од 5.000 до 50.000 динара (члан 46. ст. 1 и 14).

Ипак, без обзира на то, Повереник сваке године утврђује листу решења која нису извршена или Поверенику није достављен податак да су извршена, па о томе објављује посебан извештај. Тако су у 2018. била 382 неизвршена решења, од чега је највећи број неизвршен од стране министарстава (165 или 43,2%), као и органа и организација локалне самоуправе (110 или 28,8%). У 2019. години органи нису поступили по решењу у 334 случаја (15,5% свих случајева), а посебно је низак проценат извршавања решења која се доносе по захтевима новинара – у 52,9% случајева таква решења нису извршена.

Осим у ситуацијама у којима се ради о поступању по захтеву, односно жалбеном поступку, Повереник има још један додатни инструмент на располагању, а то је одлучивање у вези са мерама за унапређење јавности рада (члан 25). На основу пријаве неког лица или по службеној дужности Повереник може донети посебно решење којим утврђује да је орган власти пропустио да изврши своје обавезе предвиђене ЗСПИЈЗ и којим му налаже мере које треба да изврши. При томе треба прво да остави могућност органу да се писмено изјасни. Такво решење Повереник не може донети у односу на поменутих шест највиших државних органа.

Судска заштита

Акти управе могу да се оспоравају пред специјализованим управним судом. Генерално правило изражено у оквиру чл. 14. и 15. ЗУП јесте да управни спор може да се покрене против коначног управног акта (другостепеног акта о жалби или коначног првостепеног акта), као и у случају недоношења акта у законом прописаном року (тзв. ћутања управе). Судска заштита у односу на акте органа власти и жалбеног органа није само формално питање, него чини језгро правне државе – право на судску заштиту против управних аката уставна је гаранција (члан 198. став 2. Устава), као и право на судску заштиту људских и мањинских права и слобода (чл. 22. Устава).

Против решења Повереника донесеног по његовој жалби, као и против закључка којим обуставља поступак, тражилац може да поднесе тужбу Управном суду (члан 27. ЗСПИЈЗ). Тражилац тако има могућност да пред судом оспори решење ако се не слаже са ставом Повереника да је орган власти био у праву када је одбио захтев тражиоца и да тиме нема право на приступ информацијама (или информацијама у целости), односно закључак којим је Повереник обуставио поступак, јер је у међувремену, од улагања жалбе до доношења решења, информација достављена или је Повереник закључио да је одустао од жалбе. Тражилац мора да покрене управни спор у року од 30 дана од дана достављања управног акта и истеком наведеног рока губи то право.

Тражилац тужбу може поднети и ако Повереник не одлучи у жалби у законском року од 30 дана, као ни у додатних седам дана након подношења поновног захтева од стране тужиоца.

Другим речима, тражилац мора прво да подсети Повереника на своју жалбу, па тек ако нема одговора може да тражи судску заштиту због непоступања. Ћутање управе сматра се веома тешком повредом правне државе с обзиром на то да представља ситуацију у којој органи не да греше у примени процесног или материјалног права (како раде или шта закључују), него уопште не обављају послове из своје законом установљене надлежности, односно осујећују остваривање права.

Орган јавне власти не може непосредно да покрене управни спор против одлуке Повереника (Управни суд ће такву тужбу одбацити као недопуштену). Међутим, ако постоји сумња да је том одлуком повређен јавни интерес, управни спор може да покрене Републички јавни тужилац ако је одлуком Повереника повређен јавни интерес (члан 11. Закона о управним споровима).

ИНФО: Против одлука Повереника у 2019. години покренута су 103 управна спора, од којих је 87 допуштених, слично као ранијих година (од 2013. до 2017. број се креће око стотину годишње). Нешто више од четири петине спорова покрећу тражиоци, док Републичко јавно тужилаштво у последње четири године покреће између 10–20% свих спорова. Од 94 пресуде и решења Управног суда, у 71 случају тужба је одбијена или одбачена, односно поступак је обустављен.

Према Закону о управним споровима („Сл. гласник РС”, бр. 111/09, у даљем тексту: ЗУС, чл. 10 и 13), у управном спору може да учествује и заинтересовано лице. Заинтересованим лицем се сматра лице коме би поништење оспореног управног акта било непосредно на штету. Другим речима, када Републичко јавно тужилаштво покреће управни спор, нпр. против решења Повереника којим се поништава решење органа власти, те се дозвољава приступ информацијама, тражилац информација може да се укључи у спор о законитости тог решења који се води пред Управним судом између Републичког јавног тужиоца као тужиоца и Повереника као туженог.

С друге стране, ако би тражилац оспоравао решење Повереника којим се жалба одбија и потврђује решење органа власти, као заинтересовано лице у спор између Повереника и тражиоца могло би да се укључи лице на које се информације односе (нпр. правно лице о чијој се пословној тајни ради или на коју се односе подаци о личности), а које би у случају поништења решења Повереника могло да трпи непосредну штету.

УПРАВНИ СПОР ПРОТИВ ОДЛУКЕ НАЈВИШИХ ДРЖАВНИХ ОРГАНА. На крају, Управни суд непосредно обавља заштитну функцију против решења или ћутања највиших државних органа – Народне скупштине, Председника Републике, Владе Републике Србије, Врховног суда, Уставног суда и Републичког јавног тужиоца. Против (не)одлучивања тих органа тражилац не

може да уложи жалбу Поверенику, већ непосредно покреће управни спор. У 2019. години биле су 22 такве тужбе.

ЗАХТЕВ ЗА ПРЕИСПИТИВАЊЕ ПРАВОСНАЖНЕ ПРЕСУДЕ. Против правоснажне пресуде Управног суда могуће је да тражилац информације поднесе захтев за преиспитивање правоснажне пресуде Врховном касационом суду. У 2019. години било је 20 таквих захтева, од којих је 10 решено тако што су или одбијени (6) или одбачени (4).

УСТАВНА ЖАЛБА. У контексту права на приступ информацијама од јавног значаја, право на уставну жалбу (члан 170. Устава) гарантује могућност покретања поступка пред Уставним судом против појединачног акта или радње органа јавне власти којима се повређују или ускраћују људска права и слободе гарантоване Уставом, и то под условом да су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства заштите. У 2019. биле су изјављене четири уставне жалбе.

2019. година

Жалбе против органа јавне власти изјављене Поверенику – изјављено 5.275

Управни спорови (управне тужбе) против одлука/ћутања Повереника – покренуто 103

Управни спорови (управне тужбе) против шест највиших државних органа – покренуто 22

Захтеви за преиспитивање правоснажне пресуде – поднето 20; решено 10
(одбачено 4, одбијено 6)

Уставне жалбе – изјављено 4

ОГРАНИЧЕЊА ПРАВА НА ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА

Као и свако право, и право на приступ информацијама од јавног значаја ограничено је другим правима и слободама које су утврђене као легитимне Уставом и законима. Максимална транспарентност недостижан је идеал који у ствари и није нужен да бисмо сматрали неко друштво транспарентним, отвореним и демократским. Заправо, свако право и слобода морају у неком тренутку да уступку пред правом и слободом других, само се као питање поставља каква је и на којем месту лежи граница између приступа информацијама и ограничења тог приступа.

Устав Републике Србије садржи одредбу (члан 20. став 1) о ограничењу људских и мањинских права која та ограничења своди на меру која је прихватљива само ако су ограничења допуштена Уставом, ако су прописана законом, ако се спроводе у Уставом допуштене сврхе и у обиму који је неопходан да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину загарантованог права. При таквом ограничавању људских и мањинских права сви државни органи, а нарочито судови, дужни су да воде рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права (члан 20. став 3). Другим речима, та ограничења морају бити пропорционална (сразмерна) потреби и сврси која се жели остварити. Нека од ограничења могу бити изведена из уставних слобода и права, као што су право на приватност, право на правично суђење, право власништва, слобода изражавања, али и уставне гаранције владавине права и сл. Управо те разлоге наводе и међународни стандарди, посебно Конвенција Савета Европе о приступу званичним документима.

Конвенција Савета Европе о приступу званичним документима

Члан 3. Могућа ограничења приступа званичним документима

1. Свака страна уговорница може да ограничи право на приступ званичним документима. Ограничења морају бити утврђена законом, бити неопходна у демократском друштву и сразмерна циљу заштите:

- а. националне безбедности, одбране и међународних односа;
- б. јавне безбедности;
- ц. спречавања, истраге и гоњења криминалних активности;
- д. дисциплинске истраге;
- е. инспекције, контроле и надзора од стране органа власти;
- ф. приватности и других легитимних приватних интереса;
- г. комерцијалних и других економских интереса;
- х. економске, монетарне и политике девизног курса државе;
- и. равноправности странака у судском поступку и ефикасног спровођења правде;
- ј. животне средине, или
- к. разматрања унутар или између органа власти у погледу испитивања одређене ствари.

Заинтересоване државе могу, у тренутку потписивања или приликом депоновања својих инструмената ратификације, прихватања, одобравања или приступања, изјавом упућеном генералном секретару Савета Европе, изјавити да ће комуникација са владарским породицама и њиховим домаћинствима или шефа државе ће такође бити укључена у могућа ограничења.

2. Приступ информацијама које су садржане у службеном документу може бити одбијен ако би његово обелодањивање могло да нанесе штету интересима из става 1, осим ако постоји преовлађујући јавни интерес за њихово откривање.

3. Уговорне стране ће размотрити одређивање рокова након чијег истека се ограничења наведена у ставу 1. више неће примењивати.

Напомена: прилагођени незванични превод.

Разлози за ограничење права на слободан приступ информацијама од јавног значаја утврђена су чланом 9. ЗСПИЈЗ. Та ограничења су релативна, што значи да сама констатација да се ради о документу који садржи информације које су по свом садржају заштићене не значи

истовремено да приступ информацијама треба да буде аутоматски ускраћен. Напротив, орган власти у сваком случају треба да примени правни механизам, односно спроведе тест којим ће утврдити да ли је у конкретном случају потребно дати предност заштићеном интересу пред уставном гаранцијом на приступ информацијама од јавног значаја. Дакле, разлози за ограничења су у сваком појединачном случају подвргнути специфичном преиспитивању које треба да покаже када ће претежни интереси који су признати законом и друштвено оправдани надјачати право грађана да знају као основно људско право.

Под **ограничењима права на приступ информацијама** од јавног значаја ЗСПИЈЗ у члану 9. предвиђа пет група разлога за ограничење; такође, предвиђа и да орган власти неће тражиоцу омогућити остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја ако би тиме:

- 1) угрозио живот, здравље, сигурност или друго важно добро неког лица;
- 2) угрозио, омео или отежао спречавање или откривање кривичног дела, тужбу за кривично дело, вођење преткривичног поступка, вођење судског поступка, извршење пресуде или спровођење казне, неки други правно уређени поступак или фер поступање и правично суђење;
- 3) озбиљно угрозио одбрану земље, националну или јавну безбедност или међународне односе;
- 4) битно умањио способност државе да управља економским процесима у земљи или битно отежао остварење оправданих економских интереса;
- 5) учинио доступном информацију или документ за који је прописима или службеним актом заснованим на закону одређено да се чува као државна, службена, пословна или друга тајна, односно који је доступан само одређеном кругу лица, а због чијег би одавања могле наступити тешке правне или друге последице по интересе заштићене законом који су изнад интереса за приступ информацији од јавног значаја.

Посебно је издвојено ограничење из члана 14. ЗСПИЈЗ као право на приватност, право на углед или друго право лица на које се тражена информација лично односи. Међутим, у таквим случајевима ЗСПИЈЗ предвиђа ситуације које нису обухваћене овим ограничењем, па информација треба да се објави (1) ако је лице на то пристало; (2) ако се ради о личности, појави или догађају од интереса за јавност, а нарочито ако се ради о носиоцу државне и политичке функције и ако је информација важна с обзиром на функцију коју то лице врши; 3) ако се ради о лицу које је својим понашањем, нарочито у вези са приватним животом, дало повода за тражење приступа информацијама.

Члан 4. ЗСПИЈЗ уређује да постоји законска претпоставка оправданог интереса јавности да зна (тражилац не треба да доказује интерес јавности) осим ако орган власти у конкретној ситуацији на основу неког од законом предвиђених разлога не докаже супротно.

Ради се о примени тзв. **теста јавног интереса** (троделног теста) којим се право јавности да зна и право на заштиту неког од законом предвиђених интереса стављају у међусобни однос, при чему је нужно да се покаже да би откривањем информације јавности заштићени интерес био у толикој мери озбиљно повређен да би наступила видљива и конкретна штета која надјачава интерес јавности да зна – повреда заштићеног интереса била би значајно већа од повреде права јавности да зна. Члан 8. ЗСПИЈЗ дефинише оквире тог теста постављајући три неопходна елемента који треба да буду остварени да би се могло оправдати ограничавање права на приступ информацији:

- **Постојање Уставом или законом предвиђеног разлога за ограничење:** Тражена информација садржи податке који представљају разлог за ограничење предвиђен Уставом и законом, а којим се штити легитиман интерес (нпр. информација представља пословну тајну, податак из кривичног поступка, итд.);
- **Штета:** Откривањем информације тај интерес би био озбиљно повређен (настала би штета нпр. за пословне интересе предузећа, јер би се открила његова пословна стратегија; угрозио би се интегритет истраге у кривичном поступку и тиме ономогућило њено спровођење); потребно је утврдити да се ради о озбиљној и конкретној штети, као и да је она врло вероватна, готово сигурна;
- **Пропорционалност (сразмерност):** У мери у којој је то неопходно у демократском друштву заштићени интерес је над јавним интересом, односно потребом јавности да зна (нпр. омогућавање и заштита истраге у конкретном случају важније је од интереса неколицине коју занима записник са увиђаја). При томе треба да се установи да се ради о интересу важнијем од интереса јавности да зна који се претпоставља – тестира се заправо јавни интерес као право јавности да зна.

Иако се оправдани интерес јавности претпоставља, при одлучивању о томе да ли треба предност дати заштићеном интересу потребно је утврдити да је он важнији него интерес јавности да зна. Зато је неопходно узети у обзир у којој мери се откривањем заштићене информације остварују неки од елемената јавног интереса као што су владавина права, добро управљање, законитост, одговорност, интегритет, делотворност, ефикасност, добро финансијско управљање и одговорно располагање јавним средствима, једнакост и слично. У складу са циљем и сврхом ЗСПИЈЗ – остварење слободног и демократског друштва – може се нпр. радити о могућности бољег разумевања неког питања које је од друштвене важности или схватању последица неке одлуке (нпр. анализа ефеката предлога неког закона о новим порезима садржи приказ финансијских ефеката на најсиромашније групе становништва), одговорности органа за обављање функција (нпр. утврђене су неправилности у полицијском поступању према одређеним лицима, али је интерни поступак заустављен), елементима

сукоба интереса (нпр. у доношењу одлуке о финансирању организација цивилног друштва учествовало је лице које је уједно и супруг председнице организације која је добила средства), одговорности у располагању јавним средствима, јавној сигурности, здрављу (нпр. одлука о стављању неког лека у промет указује на то да су тестирања показала веома опасне последице за здравље људи) или заштити животне средине.

Како овлашћено лице које треба да води поступак није увек стручно за све врсте информација, а и како би се осигурало да је донета најбоља могућа одлука, међународна добра пракса је да тест спроводи радна група коју уз овлашћено лице чине и специјалисти за одређене информације (нпр. из Министарства за заштиту животне средине), као и стручњаци из правне службе, и да се о истом направи записник. Наравно, опис и резултати теста представљају основни садржај образложења решења.

ЗСПИЈЗ усваја међународни стандард и предвиђа **институт делимичне доступности информације**, односно раздвајања информације (члан 12). Чак и када се применом теста утврди оправданост ограничења и потреба да се заштити информација, ако је могуће и да се та информација издвоји од остатка документа, орган треба да омогући приступ тражиоцу делу документа који не садржи тако издвојену информацију (нпр. зацрњивањем речи које су заштићене, као што су имена и презимена приватних лица).

Додатно, ЗСПИЈЗ предвиђа још једну ситуацију која формално не представља ограничење у смислу чл. 9. и 14, али у ствари произлази из вредности заштите интегритета правно уређених поступака, владавине права и стабилности власти и институција, заштите права и слобода трећих лица. Међутим, као и код других ограничења, та ситуација захтева процену у сваком конкретном случају имајући на уму оквир за примену ограничења дефинисан Уставом и чланом 8. ЗСПИЈЗ. Ради се о **злоупотреби права на приступ информацијама**, која представља ситуације у којима захтев тражиоца надилази оно што је у складу са сврхом и циљем закона, правима трећих лица и потребом функционисања институција. Закон прецизира те ситуације на оне у којима је „тражење неразумно, често, када се понавља захтев за приступом истим или већ добијеним информацијама или када се тражи превелики број информација.“ Генерално се ради о неубичајеним ситуацијама обесног подношења захтева (једног или великог броја) којима се тражи изузетно велики број информација који би могао да доведе до парализе институције или њеног дела у мери у којој би вршење послова било угрожено, а тиме осујећене и основе правне државе. У пракси Повереника присутно је много жалби изјављених из овог разлога (24% свих жалби у 2019. изјављено је на одбијајућа решења донесена по овом основу), али органи обично доносе такве одлуке без оправданих аргумената и основа, неоправдано ускраћујући право на приступ информацијама тражиоцима, о чему говори чињеница да је Повереник потврдио само неколико таквих решења у својој више од деценије дугој пракси.

Део II. Заштита података о личности

ЗАШТИТА ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ – ПОЈАМ И МЕЂУНАРОДНИ И ЕВРОПСКИ ПРАВНИ ОВКИР

Савремено и модерно друштво је информационо друштво, а подаци о личности представљају кључан ресурс његове економије на којем се темеље многи сервиси и производи који имају велики економски значај. Подацима о личности које поседују јавноправни или приватноправни субјекти у окружењу дигиталних информационих технологија прете многе злоупотребе и бројни актери који имају интерес да дођу до таквих података и користе их у сврхе за које они нису примарно прикупљени. Због тога је изузетно важно обезбедити ефикасну заштиту података о личности како из перспективе надзора над организацијама које те податке прикупљају и обрађују, тако и из перспективе лица на која се подаци односе и која треба да имају на располагању ефикасна правна средства и могућност остваривања правне заштите. Та заштита треба да буде правна, организацијска и техничка, али првенствено треба да буде ефикасна и доступна свим грађанима и појединцима на подручју Републике Србије.

Данас сви европски и многи светски правни системи препознају заштиту података о личности као основно људско право, право сваког појединца да његови подаци о личности буду заштићени од неоправданог објављивања.

Иако готово сви модерни правни системи у одређеној мери штите приватност грађана и њихове податке о личности, европска законодавства, међународне организације и законодавство Европске уније су у том подручју поставили неприкосновени светски стандард.

Савет Европе

Према члану 8. Европске конвенције о људским правима (ЕКЉП), коју је Србија ратификовала 2003. године, сва лица уживају заштиту у погледу обраде података о личности у оквиру заштите права на приватни и породични живот, као и права на неповредивост приватности и тајност личне комуникације.

Даљи допринос успостављању правног оквира заштите података о личности дала је Конвенција о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података („Службени лист СРЈ - Међународни уговори”, број 1/92, „Службени лист СЦГ - Међународни уговори”, број 11/05 - др. закон и „Службени гласник РС - Међународни уговори”, бр. 98/08 - др. закон и 12/10, „Службени гласник РС – Међународни уговори”, број 4/20) Савета Европе из 1981. (ратификована у Србији 2005. године), која је до данас једини међународно обавезујући инструмент који регулише питање заштите података о личности. Ова је Конвенција у међувремену значајно осавременењена протоколом о допуни Конвенције¹⁴ из 2018. (ратификована је 5. марта 2020.), а који је ускладио вредности Конвенције са модерним концептима и појмовима права заштите података о личности, посебно под утицајем новог законодавства Европске уније.

Пракса Европског суда за људска права на основу наведених конвенција поставила је основе и развила институте заштите података о личности и служила као брана неоправданом продору у област података о личности, како непосредно, кроз праксу правосуђа, тако и утицајем на законодавство и праксу држава.

Европска унија

У праву Европске уније заштита података о личности је препозната као посебно основно право, регулисано чланом 16. Уговора о функционисању Европске уније,¹⁵ као и чланом 8. Повеље Европске уније о основним правима (ПОПЕУ),¹⁶ којим је уређено да се подаци о личности морају обрађивати на поштен начин, у за то утврђене сврхе и на темељу законитог основа. ПОПЕУ предвиђа да се лицима чији се подаци обрађују морају гарантовати право на приступ прикупљеним подацима који се на њих односе и право на исправку података, као и да надзор над поштовањем тих права има независно надзорно тело. Повеља се примењује у институцијама, службама и телима ЕУ, као и у државама чланицама ЕУ кад примењују европско право. Уз право на заштиту података о личности, Повеља предвиђа и право на приватност и породичног живота (члан 7).

У праву Европске уније заштита података о личности први пут је регулисана 1995. године путем тзв. **Data Protection Directive**, односно Директивом о заштити података о личности 95/46/EЗ¹⁷. Због брзог технолошког развоја Европска унија је 2016. заменила Директиву новим законодавним оквиром када је усвојила Уредбу 2016/679 (ГДПР), која је ступила на снагу 25. маја 2018., познату под називом Општа уредба о заштити података (**General Data Protection**

14 Protocol amending the Council of Europe Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data (ETS No. 108)

15 Charter of Fundamental Rights of the European Union, OJ C 326, 26.10.2012, p. 391–407

16 Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ C 326, 26.10.2012, p. 47–390 Превод на српски језик доступан је на https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/ugovor_eu.pdf

17 OJ L 281, 23/11/1995 p. 31-50

Directive – GDPR¹⁸. Уз ту уредбу, ЕУ је усвојила и прописе који регулишу обраду података о личности од стране државних органа у сврху превенције, истраге, откривања кривичних дела и предузимања кривичног гоњења.

Још једна новина у европском систему заштите података о личности је замена саветодавне Радне групе из члана 29. Директиве (Art. 29 Working Party, WP29) новим сталним телом које по Уредби има задатак уједначавања праксе и обавезујућег тумачења Уредбе. Европски одбор за заштиту података о личности (European Data Protection Board, EDPB) сада је стално тело ЕУ које ће трајно радити на изради смерница и упутстава о томе како тумачити Уредбу и како њене одредбе примењивати у пракси. У том смислу, важне су и препоруке и тумачења Европског супервизора за заштиту података о личности ((European Data Protection Supervisor, EDPS), као и пракса Европског суда за људска права (European Court of Human Rights, ECHR) и Европског суда правде (European Court of Justice, ECJ).

Заштита података о личности у Србији

Први ЗЗПЛ усвојен је у Србији 1998. године. Трагом развоја демократских стандарда гаранције и заштите људских права, укључујући приступање конвенцијама Савета Европе, Република Србија је 2008. заштиту података о личности загарантовала Уставом (члан 42), као и Законом о заштити података о личности из исте године („Сл. гласник РС“, бр. 98/08, 104/09 – др. закон, 68/12 – УС, 107/12). Тај се закон примењивао у периоду од 2008. до средине 2019. године, оставивши значајан траг у разумевању података о личности и њиховој заштити, посебно кроз праксу надзорног органа – Повереника.

Под утицајем права ЕУ и ради усклађивања са европским законодавством правни оквир заштите података о личности доживео је у претходном периоду велике измене у односу на време примене старог ЗЗПЛ 2008. Нови ЗЗПЛ из 2018., који је ступио на снагу 21. новембра 2018., а у примени је од 21. августа 2019., представља значајан искорак у практичном, али и номотехничком смислу, остављајући иза себе правне институте и стандарде засноване на Директиви о заштити података о личности из 1995. године, која је имала изузетан утицај на развој заштите података о личности као правне дисциплине, и еманципацији права заштите података о личности од права на приватност као два сродна, равноправна, али одвојена права. Закон је усклађен са европском реформом и новом Уредбом 2016/679 (ГДПР).

18 Превод ГДПР на сајту Повереника.

Устав РС, Заштита података о личности

Члан 42.

Загарантована је заштита података о личности.

Прикупљање, држање, обрада и коришћење података о личности уређују се законом.

Забрањена је и кажњива употреба података о личности изван сврхе за коју су прикупљени, у складу са законом, осим за потребе вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике Србије, на начин предвиђен законом.

Свако има право да буде обавештен о прикупљеним подацима о својој личности, у складу са законом, и право на судску заштиту због њихове злоупотребе.

ОСНОВНИ ПОЈМОВИ И ПОЉЕ ПРИМЕНЕ

ЗЗПЛ је на савремен начин, у складу са релевантном европском праксом, уредио оквир заштите физичких лица у вези са обрадом података о личности и слободним кретањем таквих података.

Закон је експлицитно дефинисао водећа начела обраде података о личности, права лица на која се подаци односе и начине на које они могу да остварују та права, обавезе руковалаца и обрађивача података о личности, пренос података о личности у друге државе и међународне организације, као и надзор који је поверен институцији Повереника. У односу на ранији правни режим, ЗЗПЛ проширено дефинише правна средства, одговорност и казне у случају повреде права физичких лица у вези са обрадом података о личности, као и посебне случајеве обраде података о личности.

Примена ЗЗПЛ

ЗЗПЛ се примењује у обради података о личности која се врши, у целини или делимично, на **аутоматизован** начин (члан 3). ЗЗПЛ не дефинише шта би био аутоматизован начин, а шта не, већ тај појам треба тумачити широко и технолошки неутрално како заштита лица чији се подаци обрађују не би зависила од интерпретације коришћених технологија и како се том интерпретацијом не би омогућило произвољно заобилажење ЗЗПЛ.

Што се неаутоматизоване обраде података о личности тиче, уколико се обрађују подаци који чине део збирке података или су намењени збирци података, тада ће се ЗЗПЛ такође применити. Он се не би примењивао уколико би се подаци који се обрађују неаутоматизованим путем обрађивали без неког система који би омогућавао да се дође до података о конкретном појединцу. Ако се подаци о личности не обрађују аутоматизованим средствима, на пример ручно, него се чувају у структурисаном систему чувања података који омогућава идентификацију лица чији се подаци обрађују, ЗЗПЛ се примењује и на такву обраду.

ЗЗПЛ искључује примену на обраде података о личности које спроводе физичка лица за личне потребе, односно потребе свог домаћинства.

У погледу територијалне примене, ЗЗПЛ се примењује на обраду података о личности коју врши руковалац, односно обрађивач који има седиште, односно пребивалиште или боравиште на територији Републике Србије, у оквиру активности које се врше на територији Републике Србије, без обзира на то да ли се радња обраде врши на територији Републике Србије. То значи да се ЗЗПЛ примењује и у ситуацијама у којима руковалац, односно обрађивач, врши обраду путем средстава која се не налазе на територији Републике Србије, већ негде у иностранству (нпр. на серверу у иностранству). Руковалац и обрађивач треба пажљиво да надгледају

процесе обраде и одаберу обрађиваче и подобрађиваче како би постигли безбедност обраде и смањили ризик који се односи на права и слободе лица на која се подаци односе.

ЗЗПЛ се примењује и на руковооце, односно обрађиваче који немају седиште у Републици Србији уколико обрађују податке о личности лица које има пребивалиште, односно боравиште на територији Републике Србије ако су радње обраде везане за понуду робе, односно услуге лицу на које се подаци односе на територији Републике Србије – без обзира на то да ли се од тог лица захтева плаћање накнаде за ову робу, односно услугу или, уколико се радње обраде односе на праћење активности лица на која се подаци односе, у случају да се активности врше на територији Републике Србије.

ЗЗПЛ у члану 4. тумачи значај основних термина као што су: податак о личности, лице на које се подаци односе, обрада података о личности, збирка података о личности, руковалац, обрађивач, повреда података о личности, као и других важних законских термина.

У односу на стари закон, у оквиру новог закона се регулишу и изрази као што су профилисање, псеудонимизација, генетски и биометријски податак, представник и други изрази које је у европској пракси заштите података о личности дефинисала Уредба 2016/679 (ГДПР).

Податак о личности

ЗЗПЛ (члан 4. т. 1) дефинише податак о личности као сваки податак који се односи на физичко лице чији је идентитет одређен или одредив, непосредно или посредно, посебно на основу ознаке идентитета, као што су име и идентификациони број, података о локацији, идентификатора у електронским комуникационим мрежама или једног, односно више обележја његовог физичког, физиолошког, генетског, менталног, економског, културног и друштвеног идентитета. Општу дефиницију познату још од времена Директиве о заштити података о личности Уредба 2016/679 (ГДПР), а сада и ЗЗПЛ, проширују навођењем категорија личних података од посебне важности у контексту услуга информационог друштва, као што су мрежни и комуникацијски идентификатори, подаци о локацији и други подаци који могу директно или индиректно да идентификују лице чији се подаци обрађују.

Тако су подаци о личности подаци попут имена, презимена, адресе, броја телефона или мобилног уређаја, али и подаци о висини, тежини, боји косе и очију, регистрација аутомобила или број возачке дозволе, матични број грађана, претплатнички број за неку услугу. Подаци о личности могу бити подаци попут ИМЕИ идентификатора или ИП адресе, подаци о потрошњи електричне енергије, подаци о позајмици књига у библиотеци или наслова у видеотеци или онлајн стриминг сервису, подаци о навикама претраживања на интернету које прикупљају интернет претраживачи. О томе да ли су у неком конкретном случају ИП адресе и други мрежни идентификатори заиста подаци о личности бавила се између осталих и судска пракса Европског суда правде (C-582/14, Patrick Breyer против CP Немачке).

ПРИМЕР: Да ли је ИП адреса податак о личности?

Одлука Европског суда правде у случају Breyer C-582/14 Patrick Breyer против СР Немачке

Немачки федерални суд је одлучујући о жалби упитао Европски суд правде да ли је ИП адреса коју је сачувао онлајн пружалац медијских услуга када корисници приступају његовим интернет страницама лични податак за тог пружаоца услуга.

Европски суд правде је анализирајући питање приметио, према тада важећем оквиру (Директиви о заштити података о личности 95/46/ЕЦ), да за својство података о личности није важно (или није пресудно) да(ли) се сви подаци који омогућавају идентификацију лица чији се подаци о личности обрађују налазе у рукама једног лица. Само зато што се подаци потребни за идентификацију корисника интернет страница не налазе у рукама пружаоца онлајн медијских услуга, него у рукама пружаоца услуга приступа интернету не значи да динамичке ИП адресе које је бележио пружалац онлајн медијских услуга нису подаци о личности у складу са Директивом. Суд је дошао до закључка да динамичке ИП адресе које пружалац медијских онлајн услуга бележи пружајући своје услуге могу представљати податке о личности под условом да пружалац тих услуга има правну могућност којом може идентификовати корисника путем додатних података које о кориснику поседује његов пружалац услуга.

У члану 17. ЗЗПЛ уређује се статус такозваних **посебних врста података о личности**, које уживају нарочито висок ниво заштите од стране законодавца услед вишег нивоа ризика за права и слободе лица чији се подаци обрађују уколико би дошло до повреде.

Начелно је забрањено обрађивати податке којима се открива нечије расно или етничко порекло, политичко мишљење, верско или филозофско уверење или чланство у синдикату, као и обрада генетских података, биометријских података у циљу јединствене идентификације лица, података о здравственом стању или података о сексуалном животу или сексуалној оријентацији физичког лица. Обрада ових података допуштена је само у случајевима који су посебно уређени у оквиру ЗЗПЛ, такође у члану 17, као што је случај када је лице на које се подаци односе дало изричит пристанак на обраду података изузев где је законом прописано да се таква обрада не врши на основу пристанка, где је обрада неопходна у циљу извршења обавеза или примене законом прописаних овлашћења неких категорија руковалаца или је неопходна у циљу заштите животно важних интереса лица на која се подаци односе, итд.

Ови подаци, попут података о здрављу, стеченим и наследним болестима од којих особа болује, сексуалном животу или оријентацији, верским, политичким и синдикалним уверењима и чланствима у политичким странкама и удружењима, као и расно или етничко порекло, могу врло лако да се злоупотребе и послуже за разне врсте дискриминације. Због тога ови подаци

уживају посебну заштиту, те је њихова употреба подложна строжијим контролама, вишем степену безбедности обраде и потенцијално строжијим казнама. О обрадама неких категорија посебних врста података Повереник је објавио и мишљења (на пример, *мишљење о формирању медицинске документације као виду евиденције о пацијентима, август 2010; мишљење о томе да ли МУП може да тражи податак о националној припадности другог руковооца, мај 2011*).

Из праксе Повереника и европских судова и тела

У досадашњој пракси Повереника могуће је пронаћи мишљења и решења поводом питања о правном основу обраде (на пример, мишљење Повереника о обради података о личности станара зграде, из јуна 2011., мишљење поводом обраде података о личности везаних уз здравствено стање личности и медицинску документацију из октобра 2010. или мишљење о узрасту малолетног лица за обраду података о личности из октобра 2013.), али је реч углавном о повременим и партикуларним питањима.

С друге стране, у пракси европских институција и судова, нарочито гледано с аспекта неопходног уједначавања примене европског права, таквих водича и мишљења очекивано има много више – нпр. мишљења и смернице WP29 као саветодавног и независног радног тела, које је доносило мишљења и смернице на основу поменуте Директиве 95/46/E3, као што су на пример:

- Смернице о транспарентности под Уредбом 2019/679 (ГДПР), WP260
- Смернице о праву на пренос података, WP242
- Смернице о лицу за заштиту података о личности, WP243
- Смернице о нотификацији повреде података о личности, WP250
- Мишљење 02/2013 о ограничењу сврхе обраде
- Мишљење 1/2010 о концепту руковооца и обрађивача

Такође, низ раних WP29 Мишљења о ризику обраде посредством разних нових технологија попут биометрије (03/2012), cloud computinga (05/2012), апликација на паметним уређајима (02/2013), Internet of Things, IoT (08/2014), процени учинка при употреби Smart Grid и Smart Metering система (07/2013), о употреби дронова (01/2015).

Почетком примене Уредбе 2016/679 (ГДПР) задатак објављивања обавезујућих мишљења преузео је нови Европски одбор за заштиту података о личности, који је у протеклом периоду такође донео важна мишљења и смернице¹⁹ које аналогично могу да имају значај и у домаћем правном систему попут:

¹⁹ Нови орган, Европски одбор за заштиту података о личности, подржао је смернице и мишљења WP29, која је престала да постоји 2018. године, те је усвојио неке нове https://edpb.europa.eu/our-work-tools/general-guidance/gdpr-guidelines-recommendations-best-practices_en

- Смернице 3/2018 о територијалној примени Опште уредбе (члан 3);
- Смернице 4/2019 о мерама заштите података о личности (*data by design and by default*, члан 25. Уредбе и члан 42. ЗЗПЛ);
- Смернице 05/2020 о пристанку лица чији се подаци о личности обрађују.

Из праксе европских судова треба издвојити праксу Европског суда за људска права, као и Европског суда правде, који су у протеклих тридесет и више година донели бројне пресуде којима се разрађују и интерпретирају концепти из европских прописа.

Тако Европски суд за људска права доноси одлуке о:

- праву на приступ подацима о личности (*Gaskin против Уједињеног Краљевства*, бр. 10454/83, 7.7.1989., *Godelli против Италије*, бр. 33783/09, 25.9.2012., *К. Х. и други против Словачке*, бр. 32881/04, 28.4.2009., *Leander против Шведске*, бр. 9248/81, 26.3.1987., *М. К. против Француске*, бр. 19522/09, 18.4.2013., *Odièvre против Француске* [VV], бр. 42326/98, 13.2.2003.),
- карактеру пристанка лица чији се подаци обрађују (*Elberte против Латвије*, бр. 61243/08, 13.12.2015., *Sinan Işık против Турске*, бр. 21924/05, 2.2.2010., *У против Турске*, бр. 648/10, 17.2.2015.)
- сигурности обраде података о личности (*Haralambie против Румуније*, бр. 21737/03, 27.10.2009., *К. Х. и други против Словачке*, бр. 32881/04, 28.4.2009.)
- правима лица чији се подаци обрађују попут права на брисање или права на приговор (*Satakunnan Markkinapörssi Oy i Satamedia Oy против Финске* [VV], бр. 931/13, 27.6.2017., *Segerstedt-Wiberg и други против Шведске*, бр. 62332/00, 6.6.2006., *Leander против Шведске*, бр. 9248/81, 26.3.1987., *М. С. против Шведске*, бр. 20837/92, 27.8.1997., *Mosley против Уједињеног Краљевства*, бр. 48009/08, 10.5.2011., *Rotaru против Румуније* [VV], бр. 28341/95, 4.5.2000., *Sinan Işık против Турске*, бр. 21924/05, 2.2.2010.), те
- балансирању права на заштиту података о личности и права на информисање (*Axel Springer AG против Немачке* [VV], бр. 39954/08, 7.2.2012., *Bohlen против Немачке*, бр. 53495/09, 19.2.2015., *Coudec и Hachette Filipacchi Associés против Француске* [VV], бр. 40454/07, 10.11.2015., *Magyar Helsinki Bizottság против Мађарске* [VV], бр. 18030/11, 8.11.2016., *Müller и други против Швицарске*, бр. 10737/84, 24.5.1988., *Satakunnan Markkinapörssi Oy и Satamedia Oy против Финске* [VV], бр. 931/13, 27.6.2017., *Vereinigung bildender Künstler против Аустрије*, бр. 68354/01, 25.1.2007., *Von Hannover против Немачке* (бр. 2) [VV], бр. 40660/08 и 60641/08, 7.2.2012.)

Европски суд правде је такође у својој пракси разматрао слична питања, на пример:

- *интерпретацију неких основних израза (Ц-101/01, Кривични поступак против Bodil Lindqvist, 6.11.2003., посебне врсте података о личности, Ц-582/14, Patrick Breyer против Bundesrepublik Deutschland, 19.10.2016., појам подаци о личности, адресе интернет протокола, чување информација које спроводи пружалац услуга интернет медија, Ц-212/13, František Ryneš против Úřad pro ochranu osobních údajů, 11.12.2014., изрази обрада података и руковалац, Ц-73/07, Tietosuojavaltuutettu против Satakunnan Markkinapörssi Oy и Satamedia Oy [VV], 16.12.2008. Појам „новинарских делатности“ у смислу члана 9. Директиве о заштити података о личности, Ц-342/12, Worten – E Worten – Equipamentos para o Lar, CA против Autoridade para as Condições de Trabalho (ACT), 30.5.2013. појам подаци о личности, евиденција радног времена; начела повезана с квалитетом података и критеријумима за законитост обраде података о личности; приступ националног тела надлежног за надзор радних услова),*
- *о правима лица чију се подаци обрађују (Ц-398/15, Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Lecce против Salvatorea Mannija, 9.3.2017.),*
- *право на брисање података о личности, право на приговор на обраду, Ц-553/07, College van burgemeester en wethouders van Rotterdam против M. E. E. Rijkeboer, 7.5.2009., право лица чију подаци о личности се обрађују на основу приступа, Ц-473/12, Institut professionnel des agents immobiliers (IPI) против Geoffreyja Engleberta и др., 7.11.2013., право на информисање о обради података о личности,*
- *дистрибуција података и надлежности надзорних тела (Ц-362/14, Maximillian Schrems protiv Data Protection Commissioner, 6.10.2015.).*

ОБРАДА ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ

Термин *обрада података о личности* централни је појам на ком је изграђен систем одговорности руковалаца и обрађивача, функционално замењујући збирку података о личности коју закони држава чланица ЕУ више ни не помињу, а која је ипак задржана у ЗЗПЛ, иако уз знатно сужену употребу. ЗЗПЛ (члан 4. т. 3) дефинише обраду података о личности као сваку радњу или скуп радњи које се врше аутоматизовано или неаутоматизовано са подацима о личности или њиховим скуповима, као што су прикупљање, бележење, разврставање, груписање, односно структурисање, чување, прилагођавање или мењање, откривање, увид, употреба, откривање преносом, односно достављањем, умножавање, ширење или на други начин чињење доступним, упоређивање, ограничавање, брисање или уништавање. Другим речима, чак и уклањање података представља обраду која као и све остале треба да буде

утемељена на законској основи и у складу с начелима обраде. Потенцијално збуњујући појам је појам увида који треба тумачити као планирану структурисану активност, а не као пуку техничку могућност.

Субјекти који учествују у обради података: руковалац и обрађивач

За одређивање одговорности у погледу заштите података о личности важно је правилно препознати улогу коју организација која обрађује податке има у складу са ЗЗПЛ. Овај закон на трагу Уредбе 2016/679 (ГДПР) и претходне праксе препознаје два главна типа субјеката који учествују у обради података о личности – руковаоце и обрађиваче. Према ЗЗПЛ,

- **руковалац** је физичко или правно лице, односно орган власти који самостално или заједно са другима одређује сврху и начин обраде, а
- **обрађивач** је физичко или правно лице, односно орган власти који обрађује податке о личности у име руковаоца.

Основни критеријум разликовања ова два субјекта јесте (самостално) одређивање сврхе и начина обраде. Онај субјект који одређује сврху и начин обраде за ту је конкретну обраду руковалац, док онај који то не чини, него само прима податке и упутства о обради од руковаоца, у погледу те обраде ће бити обрађивач. Важно је напоменути да, у зависности од обраде, и руковалац у погледу једне обраде може примати податке и упутства од другог руковаоца и бити у том односу обрађивач. Такође, руковаоци могу заједнички одређивати сврху и начин обраде и тада се сматрају заједничким руковаоцима.

Примери руковалаца: привредно друштво или предузетници који обрађују податке о својим радницима, финансијске организације које обрађују податке о личности својих радника, странака и клијената, школе или факултети који обрађују податке о личности ученика, студената или наставника и других радника, болнице које обрађују податке о личности својих пацијената, државни органи који обрађују податке о личности грађана, итд.

Примери обрађивача: служба рачуноводства која обрађује податке о платама радника за друго привредно друштво или предузетника, привредна друштва овлашћена за обављање послова безбедности, сервиси за наплату потраживања, пружаоци неких информатичких услуга, итд.

Повреда података о личности

Према 33ПЛ, повреда података о личности је повреда безбедности података о личности која доводи до случајног или незаконитог уништења, губитка, измене, неовлашћеног откривања или приступа подацима о личности који су пренесени, сачувани или на други начин обрађивани – руковалац или обрађивач података биће одговоран и у случају губитка и случајног или незаконитог уништења података о личности будући да таквим поступком лица чији се подаци обрађују трпе штету, јер се не може постићи сврха због које су подаци обрађивани (нпр. извршење неке услуге, предмета уговора, итд.). Од карактера и околности повреде, њених последица, примењених техничких, организационих и кадровских мера заштите зависиће и одговорност руковоца или обрађивача, а заједно с другим условима према члану 87. 33ПЛ и висина изречене новчане казне.

Начела обраде података о личности

Као и европска Уредба 2016/679 (ГДПР), тако и 33ПЛ изричито дефинише начела обраде података о личности. Иако су у прошлости европски прописи, па онда аналогно и прописи држава чланица ЕУ, као и других држава на које је утицала пракса заштите података о личности индиректно познавали и наводили начела обраде, пракса Европског суда правде подстакла је европског законодавца да експлицитно уреди начела која управљају поступцима обраде података о личности.

Тако су чланом 5. 33ПЛ уређена начела:

- Законитости, поштења и транспарентности,
- Ограничења сврхе (ограничење у односу на сврху обраде),
- Минимализације података,
- Тачности,
- Ограничења чувања (података),
- Интегритета и поверљивости.

Осим тога, члан 5. дефинише да је руковалац одговоран за примену одредби из става 1. овог члана и мора бити у могућности да образложи њихову примену. Овим другим делом, обавезом образложења примене начела, значајно је проширено у односу на 33ПЛ 2008 познато начело одговорност за поступање.

Од наведених, за права лица чији се подаци обрађују нарочито је важно **начело законитости, поштења и транспарентности** које одређује да се подаци обрађују на начин који је:

- законит – темељи се на одговарајућем правном основу,
- поштен – не доводи до неуједначености у позицији између руковалаца, односно обрађивача с једне, и лица чији се подаци о личности обрађују с друге стране, и
- транспарентан – лица чији се подаци о личности обрађују на транспарентан, сажет, разумљив и лако доступан начин, коришћењем јасних и једноставних речи могу добити информације о обрадама својих података о личности, а посебно када се ради о малолетницима.

Начело законитости, поштења и транспарентности нарочито се осликава у одредбама ЗЗПЛ које се односе на законитост обраде (чл. 12–14), као и у одредбама о пружању транспарентних информација, информисању и начинима остваривања права лица на која се подаци односе (чл. 21–26 ЗЗПЛ).

Начела уопштено свој одраз налазе у **правима испитаника**, нпр. **начело ограничења сврхе** у посебним одредбама које регулишу одступања од општег правила да сврха обраде треба да буде конкретно одређена, изричита, оправдана и законита и да се подаци даље не могу обрађивати на начин који није у складу са том сврхом. Осим тога, **начело тачности података** остварује се у одредбама о праву на исправку, допуну, брисање, ограничење и преносивост (чл. 29, 30, 32–35, итд.).

У начелу **интегритета и поверљивости** препознаје се важност безбедности информација. Иако у називу начела недостаје трећа компонента, тзв. **CIA тријаде безбедности** информација (**confidentiality, integrity, availability** – поверљивост, интегритет, доступност), из дефиниција израза 'обрада података о личности' и 'повреда података о личности' јасно је да је безбедност информација један од основних механизма којима Уредба 2016/679 (ГДПР), а по узору на њу и нови ЗЗПЛ, осигуравају права и слободе лица чији се подаци обрађују. Иако се термин 'безбедност информација' не спомиње посебно у ЗЗПЛ, изрази 'вероватноћа наступа ризика' и 'ниво ризика' за права и слободе физичких лица појављују се неколико десетина пута, као и у поменутом правном оквиру ЕУ. Одредбе ЗЗПЛ које регулишу мере заштите, као и друге обавезе руковалаца, безбедност обраде података, процена утицаја на заштиту података о личности, као и положај и обавезе лица за заштиту података о личности (у Уредби: **data protection officer**), јасно говоре о томе како је методологија безбедности информација централни механизам у осигурању безбедног и поверљивог обрађивања података о личности.

Коначно, поштовање свих начела заокружено је измењеним и допуњеним **начелом одговорности** које од сада тражи да руковаоци и обрађивачи буду у могућности да докажу своје одговорно поступање са подацима о личности. Основни документ којим руковаоци и

обрађивачи доказују своје одговорно поступање уређен је чланом 47. ЗЗПЛ. **Евиденција радњи** обраде концептуално замењује некадашњу обавезу пријаве збирки података у Централни регистар збирки података. Уместо тога, руковаоци и обрађивачи дужни су да евидентирају обраде које спроводе и за које су одговорни. Повреда начела обраде података о личности према ЗЗПЛ је кажњива новчаним казнама од 50.000 до 2.000.000 динара.

Права лица на која се подаци односе

ЗЗПЛ уређује права лица на која се подаци односе (чл. 21–39), као и случајеве ограничења права (члан 40).

Та су права одраз начела обраде података о личности и представљају аспекте заштите права и слобода лица чији се подаци обрађују у контексту модерних информационих технологија и услуга заснованих на обради података о личности. Права лица чији се подаци обрађују која су уређена у оквиру ЗЗПЛ су:

Право на информисање и право на приступ подацима који се обрађују

Лица чији се подаци о личности обрађују имају право да добију информације о томе ко је руковалац, који су његови контакт подаци, која је сврха и правни основ обраде њихових података о личности и друге податке попут података о организацијама којима се подаци уступају и страним државама у које се подаци преносе. Такође, лица чији се подаци о личности обрађују треба да добију од руковалаца податке о томе да ли обрађују податке о личности који се на њих односе и остварују приступ својим подацима.

Право на исправку и допуну

Лица чији се подаци о личности обрађују имају право да захтевају да се исправе нетачни или непотпуни подаци о личности у зависности од сврхе обраде.

Право на брисање података о личности

Под одређеним условима лице чији се подаци о личности обрађују може захтевати да руковалац без одлагања обрише његове податке о личности, нпр. уколико више нема примењивог правног основа за њихову обраду или уколико подаци о личности више нису нужни у односу на сврху обраде, итд.

ПРИМЕР: Прекид обраде и брисање података о личности

Одлука Европског суда правде у случају Google Spain and Google (Ц-131/12)

Шпански суд проследио је Европском суду правде низ питања међу којима је и да ли може лице чији се подаци о личности обрађују да тражи да се уклоне резултати претраживања са интернет страница претраживача.

Европски суд правде је нашао да, чак и кад иницијална обрада података о личности јесте законита, лице чији се подаци о личности обрађују може током времена тражити њихово уклањање будући да је обрада података попут њихове објаве на интернет страницама претраживача престала да буде неопходна у сврху због које су подаци иницијално прикупљани и обрађивани, посебно када више нису адекватни и релевантни. Ако на захтев лица чији се подаци обрађују руковалац нађе да такви подаци више нису компатибилни са сврхом због које су били обрађивани, тада их треба обрисати. Суд је нагласио да захтев лица чији се подаци о личности обрађују има већу тежину од економских интереса претраживача или интереса јавности изузев у случају где такво лице има неку улогу у јавном животу због које би ограничење његових основних права имало смисла из перспективе преовладавајућег јавног интереса да се одржи приступ подацима.

Право на ограничење обраде

У одређеним ситуацијама лице чији се подаци обрађују може затражити да се његови подаци о личности више не обрађују, нпр. кад лице на које се подаци односе оспорава тачност података о личности у року који омогућава руковаоцу проверу тачности података о личности, затим кад руковаоцу више нису потребни подаци о личности за остваривање сврхе обраде, али их је лице на које се подаци односе затражило у циљу подношења, остваривања или одбране правног захтева и у другим случајевима уређеним ЗЗПЛ.

Право на преносивост података

Једно од нових права које лицима чији се подаци обрађују доносе Уредба 2016/679 (ГДПР) и ЗЗПЛ јесте право на преносивост података. Лице на које се подаци односе има право да сопствене податке о личности, које је претходно доставило руковаоцу, прими од њега у структурисаном, уобичајено коришћеном и електронски читљивом облику, као и право да ове податке пренесе другом руковаоцу без ометања од стране руковаоца којем су ти подаци били достављени уколико је реч о аутоматизованој обради и уколико је обрада заснована на престанку или уговору.

Право на приговор и аутоматизовано доношење појединачних одлука

Лица чији се подаци о личности обрађују имају право да се на њих не односе одлуке које производе правне последице (или правна дејства) које се на њих односе, а које су засноване искључиво на аутоматизованој обради и профилисању осим под Законом одређеним условима.

Такође, у погледу заштите права лица чији се подаци обрађују ЗЗПЛ познаје и:

Право на подношење притужбе Поверенику и право на судску заштиту (чл. 82 и 83)

Лице на које се подаци односе има право да поднесе притужбу Поверенику ако сматра да је обрада података о његовој личности извршена супротно одредбама ЗЗПЛ. Такође, лице на које се подаци односе, руковалац, обрађивач, односно друго физичко или правно лице на које се односи одлука Повереника донета у складу са ЗЗПЛ има право да против те одлуке тужбом покрене управни спор у року од 30 дана од дана пријема одлуке, а може да покрене и друге поступке управне или судске заштите.

Право на накнаду штете (члан 86)

Лице које је претрпело материјалну или нематеријалну штету због повреде одредби ЗЗПЛ има право на новчану накнаду те штете од стране руковаоца, односно обрађивача који је штету проузроковао. ЗЗПЛ садржи правила о односу одговорности услед штете која је настала као последица повреде, односно незаконите обраде између више руковаоца или руковаоца и обрађивача, као и у условима ослобађања од одговорности и њиховим међусобним регресним захтевима.

Обавезе руковаоца и обрађивача

ЗЗПЛ садржи низ обавеза за руковаоце и обрађиваче које су они дужни да поштују како би спречили ризике за права и слободе лица чији се подаци о личности обрађују.

Укратко, међу основне обавезе руковаоца (и обрађивача ако постоје) убрајају се:

Пружање информација о обради лицима чији се подаци о личности обрађују како би се обезбедило ефикасно остваривање њихових права загарантованих ЗЗПЛ (чл. 21–39).

Руковаоци су дужни да лицима чији се подаци о личности обрађују пруже све према ЗЗПЛ тражене информације о обради њихових података о личности у сажетом, разумљивом и доступном облику уз употребу јасног и једноставног језика и упознају лица са њиховим правима у вези са обрадом која имају по ЗЗПЛ.

Спровођење одговарајућих техничких, кадровских и организацијских мера заштите података о личности (чл. 41, 42, 50, 51)

Одредбе ЗЗПЛ о техничким, кадровским и организацијским мерама заштите имају за циљ да осигурају безбедност података о личности и безбедност обраде. Руковаоци и обрађивачи треба ефикасно да превенирају и спрече покушаје злоупотребе попут неовлашћеног приступа и располагања информационим системима и подацима које садрже како би се умањили ризици за права и слободе лица чији се подаци обрађују. Према принципима процене ризика сваки руковалац дужан је да узме у обзир све релевантне околности везане за обраду података о личности попут сврхе обраде, типа података који се обрађују (нарочито ако је реч о посебним категоријама података), опсегу обраде и броју лица чији се подаци о личности обрађују, па да за основу процене одаберу одговарајуће техничке мере заштите попут псеудонимизације или енкрипције, поседују одговарајући бацкуп и друге техничке мере, одаберу поверљиве и поуздане кадрове и примене одговарајуће организацијске мере попут оних прописаних индустријским стандардима безбедности информација, као што је ИСО 27000 породица стандарда.

ПРИМЕР: Спровођење адекватних техничких, кадровских и организационих мера заштите података о личности

Мишљење Повереника поводом обраде података о личности и заштите права и слобода грађана, 27. јула 2010.

Сваки руковалац података је дужан да води рачуна о дозвољености обраде података о личности, у складу са одредбама члана 8. ЗЗПЛ 2008. Том одредбом су прописани услови за обраду не само у фази прикупљања података, већ и у каснијим фазама обраде и коришћења података. „...сви наведени руковаоци подацима дужни су да предузму све мере заштите података из члана 47. ЗЗПЛ 2008, а сваки од њих је дужан да те мере спроведе и у поступку предаје података и упозори наредног руковаоца на посебне мере заштите које су предузете у поступању са наведеним подацима.“

Вођење евиденције о радњама обраде (члан 47)

Евиденција о радњама обраде је документ који служи као доказ да је обрада података о личности законита и у складу с прописаним обавезама према ЗЗПЛ. Евиденција треба да садржи податке прописане чланом 47. ЗЗПЛ и да буде у писаном облику, што обухвата и електронски облик. Евиденције треба да се чувају трајно и да се учине доступним Поверенику на његов захтев.

Именованье лица за заштиту података о личности (члан 56) и спровођење процене утицаја на заштиту података о личности (члан 54), ако су за то испуњени услови.

Обавезе руковаоца података

Опште обавезе:

1. Примена свих начела обраде података:
 - Начело законитости (законитости, поштења и транспарентности)
 - Начело сврсисходности (ограничености сврхе)
 - Начело сразмерности (минимизације података)
 - Начело тачности података
 - Начело ограниченог чувања података
 - Начело безбедности података
 - Начело одговорности
2. Поступања по захтевима (чл. 21-22)
3. Обавештење о обради (чл. 23-24)
4. Остваривање права лица (чл. 26-40)

Посебне обавезе:

1. Уговорни однос са обрађивачем (члан 45)
2. Евиденције о радњама обраде (члан 47)
3. Бележење радњи обраде надлежних органа (члан 48)
4. Обавештење о повреди заштите података (чл. 52-53)
5. Процена утицаја на заштиту података (чл. 54-55)
6. Лице за заштиту података (чл. 56-58)
7. Кодекс поступања (члан 59)
8. Посебне обавезе у погледу преноса података о личности у друге државе и међународне организације

Ограничење права

ЗЗПЛ предвиђа могућност да се права и обавезе из области заштите података о личности ограниче у одређеном обиму (права и обавезе из чл. 21, 23, 24, 26, чл. 29. до 31, члана 33, чл. 36. до 39. и члана 53, као и члана 5. ако се те одредбе односе на остваривање права и обавеза из чл. 21, 23, 24, 26, чл. 29. до 31, члана 33. и чл. 36. до 39. ЗЗПЛ) и под одређеним условима: (1) ако ограничења не задиру у суштину основних права и слобода, (2) ако то представља неопходну и сразмерну меру у демократском друштву и (3) ако се ограничење спроводи у сврху заштите:

- 1) националне безбедности;
- 2) одбране;
- 3) јавне безбедности;
- 4) спречавања, истраге и откривања кривичних дела, гоњења учинилаца кривичних дела или извршења кривичних санкција, укључујући спречавање и заштиту од претњи по јавну безбедност;
- 5) других важних општих јавних интереса, а посебно важних државних или финансијских интереса Републике Србије, укључујући монетарну политику, буџет, порески систем, јавно здравље и социјалну заштиту;
- 6) независности правосуђа и судских поступака;
- 7) спречавања, истраживања, откривања и гоњења због повреде професионалне етике;
- 8) функције праћења, надзора или вршења регулаторне функције која је стално или повремено повезана са вршењем службених овлашћења у случајевима из т. 1) до 5) и т. 7) овог става;
- 9) лица на које се подаци односе или права и слобода других лица;
- 10) остваривања потраживања у грађанским стварима.

Приликом примене ограничења права и обавеза морају се, према потреби, узети у обзир најмање:

1. сврхе обраде или врсте обраде;
2. врсте података о личности;
3. обим ограничења;
4. мере заштите у циљу спречавања злоупотребе, недозвољеног приступа или преноса података о личности;
5. специфичности руковаоца, односно врста руковаоца;
6. рок чувања и мере заштите података о личности које се могу применити с обзиром на природу, обим и сврху обраде или врсте обраде;
7. ризици по права и слободе лица на које се подаци односе;
8. право лица на које се односе подаци да буде информисано о органичењу, осим ако то информисање онемогућава остваривање сврхе ограничења.

Правила о органичењу права примењују се и у случају кад се обрада од стране надлежних органа не врши у посебне сврхе. Посебне сврхе дефинисане су чланом 6. став 3. ЗЗПЛ као сврхе спречавања, истраге и откривања кривичних дела, гоњења починилаца кривичних дела или извршења кривичних санкција, укључујући спречавање и заштиту од претњи јавној и националној безбедности.

ПРИМЕР: Ограничење права на заштиту података о личности

Одлука Европског суда правде у случају Сцхварз (Ц-291/12)

Немачки управни суд тражио је прелиминарну одлуку о томе да ли узимање отисака прста особа које се пријављују за пасош представља радњу у сукобу с правом на заштиту података о личности.

Европски суд правде је то потврдио наставши да, иако узимање и чување отисака прстију представљају ограничење права на приватност и заштиту података о личности, ово ограничење је оправдано са циљем заштите против злоупотреба пасоша. Такво ограничење је предвиђено законом у сврху заштите општег интереса који ЕУ препознаје у сврху спречавања илегалног уласка на подручје ЕУ. Узимање и чување отисака прстију је адекватна мера за постизање тог циља и, иако та метода није потпуно сигурна, она значајно умањује ризик од почињања дела, док Суд нема сазнања да постоје неке једнако делотворне мере које би представљале смањени ниво опасности за права препозната у чл. 7 и 8. ПОПЕУ.

ЗАШТИТА ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ

Лице за заштиту података о личности

Једна од већих промена у новом законодавном оквиру заштите података о личности јесте уређење положаја и задатака лица за заштиту података о личности.

Као и Уредба 2016/679 (ГДПР), и ЗЗПЛ настоји да унапреди ефикасност заштите података о личности, посебно пратећи обраде података о личности које су повезане с повишеним ризицима за права и слободе лица чији се подаци обрађују.

Организације које спроводе такве обраде треба да одреде лице за заштиту података о личности које може бити запослено код руковођа или обрађивача или може обављати послове на основу уговора. У правилу ће свака организација која је по ЗЗПЛ дужна да именује лице за заштиту података одредити да те послове обавља неко од запослених или преко уговора; али, ЗЗПЛ садржи и могућност да група привредних субјеката може одредити заједничко лице за заштиту података о личности под условом да је ово лице једнако доступно сваком члану групе.

Основни задаци лица за заштиту података, укључују информисање и саветовање руковођа или обрађивача о њиховим обавезама из подручја заштите података, јесу праћење поштовања прописа о заштити података и учешће у поступцима процене утицаја на заштиту података

о личности, као и претходног саветовања и сарадње са Повереником у оквиру послова из његове надлежности.

Лице за заштиту података о личности може да обавља друге послове и извршава друге обавезе, а руковацац или обрађивач дужни су да обезбеде да извршавање других послова и обавеза не доведе лице за заштиту података о личности у сукоб интереса.

Приликом одређивања лица за заштиту података о личности ЗЗПЛ сада захтева да се лице одређује на основу његових стручних квалификација, а нарочито стручног знања и искуства у области заштите података о личности, као и способности за извршавање обавеза прописаних ЗЗПЛ. Потребне стручне квалификације, знање и искуство зависиће од комплексности сврха обраде, обрађиваних података о личности и процени ризика за права и слободе лица чији се подаци о личности обрађују.

Надзорно тело и заштита права

Позиција и задаци надзорног тела према ЗЗПЛ уређени су по узору на одредбе европског правног оквира и закона држава чланица ЕУ о спровођењу Уредбе, којима се одредбе Уредбе о задацима и позицији надзорних тела ближе уређују у складу с правним системима држава чланица ЕУ.

За надзор заштите података о личности и праћење примене ЗЗПЛ одређено је независно надзорно тело – Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (члан 173). Повереник је независно надзорно тело које у свом раду треба да буде ослобођено сваког непосредног или посредног спољног утицаја, па не може да тражи или да прима налоге од било кога за обављање задатака у својој надлежности.

Повереник као надзорно тело у сврху обезбеђивања делотворног вршења овлашћења прописаних ЗЗПЛ треба да има на располагању неопходна финансијска средства за рад, просторије за рад, као и неопходне техничке, организационе и кадровске услове.

У погледу стручних квалификација, прописаних ЗЗПЛ, које кандидати за позицију Повереника треба да испуњавају, одређено је да поред услова за избор Повереника, прописаних ЗСПИЈЗ, Повереник треба да има потребно стручно знање и искуство у области заштите података о личности.

Поверенику је прописан низ задатака које треба да обавља како би осигурао несметано спровођење ЗЗПЛ и омогућио лицима чији се подаци о личности обрађују адекватну заштиту права. Међу тим задацима нарочито се истичу:

- вршење надзора и обезбеђивање примене ЗЗПЛ,
- старање о подизању јавне свести о ризицима, правилима, мерама заштите и правима у вези са обрадом, а посебно ако се ради о обради података о малолетном лицу,
- давање мишљења Народној скупштини, Влади, другим органима власти и организацијама о законским и другим мерама које се односе на заштиту права и слобода физичких лица у вези са обрадом,
- старање о подизању свести руковооца и обрађивача у вези са њиховим обавезама из области заштите података о личности,
- на захтев лица на које се подаци односе пружа информације о његовим правима,
- поступање по притужбама лица на које се подаци односе, утврђивање да ли је дошло до повреде ЗЗПЛ и обавештавање подносиоца притужбе о току и резултатима поступка које води у оквиру својих законских овлашћења,
- сарадња са надзорним органима других држава у вези са заштитом података о личности, а посебно у вези са разменом информација и пружањем узајамне правне помоћи,
- вршење инспекцијског надзора над применом ЗЗПЛ и подношење захтева за покретање прекршајног поступка ако утврди да је дошло до повреде,
- праћење развоја информационих и комуникационих технологија, као и пословне и друге праксе од значаја за заштиту података о личности

Контролне листе

У складу са чланом 14. ЗЗПЛ о инспекцијском надзору Повереник је припремио и на својој интернет страници www.повереник.рс у секцији под називом „Заштита података“ објавио контролне листе, и то:

- контролну листу за руковооце који су органи власти (члан 4. т. 25. ЗЗПЛ: „орган власти” је државни орган, орган територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе, јавно предузеће, установа и друга јавна служба, организација и друго правно или физичко лице које врши јавна овлашћења);
- контролну листу за руковооце који нису органи власти.

Контролне листе

Заштита права укључује два основна инструмента – први, који је у својој првој фази непосреднији с обзиром на то да се ради о инспекцијском надзору од стране Повереника, али који може да се настави у управном спору; други, који је формализовани судски поступак који се води по правилима парничног поступка. Док први на нивоу судског поступка представља управно-правну заштиту против одлуке Повереника о повреди права и мерама за исправљање повреде, други је облик цивилно-правне заштите који се остварује пред грађанским судом.

Право на подношење притужбе Поверенику

Институт права на притужбу Поверенику предвиђен је у члану 82. ЗЗПЛ. Лице на које се подаци односе има право да поднесе притужбу Поверенику ако сматра да је обрада података о његовој личности извршена супротно одредбама ЗЗПЛ.

На поступак којим се испитује основаност притужбе примењују се одредбе ЗЗПЛ којима се уређује инспекцијски надзор у делу који се односи на поступање по поднеску. Закон о инспекцијском надзору („Сл. гласник РС“, бр. 36/15, 44/18 – др. закон, 95/18, у даљем тексту: ЗИН) садржи одредбе о поступању по поднеску, покретању поступка надзора, о обавештењу, правима и дужностима посматраног субјекта, као и овлашћења инспектора, мера које се могу изрећи, итд.

Подношење притужбе Поверенику не утиче на право овог лица да покрене друге поступке управне или судске заштите. Повереник је дужан да подносиоца притужбе обавести о току поступка који води, резултатима поступка, као и о праву лица да покрене судски поступак.

Против решења инспектора могуће је покренути управни спор (члан 83). То право има како лице на које се подаци односе, тако и руковалац, обрађивач, односно друго физичко или правно лице на које се односи одлука Повереника. Управни спор се покреће тужбом у року од 30 дана од дана пријема одлуке. Спор се може покренути и због непоступања Повереника (ћутања управе), односно ако Повереник у року од 60 дана не поступи по притужби или не поступи на начин да га обавести о току поступка, резултатима поступка, као и о праву да покрене судски поступак у складу са чланом 83.

Ако је притужба Поверенику очигледно неоснована, преобимна или се претерано понавља, Повереник може да тражи накнаду нужних трошкова или да одбије да поступа по тој притужби, уз навођење разлога којима се доказује да се ради о неоснованом, преобимном или претерано понављаном захтеву.

У циљу поједностављивања подношења притужбе, Повереник прописује образац притужбе и омогућава њено подношење електронским путем, не искључујући тиме и остала средства комуникације.

Судска заштита права лица

Лице на које се подаци односе има право на судску заштиту, у складу са чланом 84. ЗЗПЛ, ако сматра да му је, супротно ЗЗПЛ, од стране руковоаца или обрађивача радњом обраде његових података о личности повређено право прописано овим законом.

Подношење тужбе суду не утиче на право лица да покрене друге поступке управне или судске заштите.

Тужбом за заштиту права може се захтевати од суда да обавезе туженог на:

- 1) давање информације из чл. 22. до 27, чл. 33. до 35. и члана 37. ЗЗПЛ;
- 2) исправку, односно брисање података о тужиоцу из чл. 29, 30. и 32. ЗЗПЛ;
- 3) ограничење обраде из чл. 31. и 32. ЗЗПЛ;
- 4) давање података у структурисаном, уобичајено коришћеном и електронски читљивом облику;
- 5) преношење података другом руковоацу из члана 36. ЗЗПЛ;
- 6) прекид обраде података из члана 37. ЗЗПЛ.

Тужбом за заштиту права може се захтевати од суда и да утврди да је одлука која се односи на тужиоца донета супротно одредбама чл. 38. и 39. ЗЗПЛ, које уређују аутоматизовано доношење појединачних одлука.

Тужба се подноси вишем суду на чијој територији руковалац, односно обрађивач или њихов представник имају пребивалиште, боравиште, односно седиште или на чијој територији лице на које се односе подаци има пребивалиште или боравиште, осим ако је руковалац, односно обрађивач орган власти. Поступак се води по правилима за парнични поступак (осим ако другачије није уређено), а ревизија правноснажне одлуке донете по тужби увек је допуштена.

Новчане казне због повреде правила о заштити података о личности

Високе новчане управне казне вероватно су најважнији механизам обезбеђивања имплементације европског правног оквира који прописује повреде и начелне услове одређивања висине казни; сличан систем примењен је и у ЗЗПЛ, који уз разрађене услове о висини казни такође доноси широк оквир новчаних казни које су, према износу казне, значајно више у односу на претходне прописе.

Повереник ће се у изрицању новчаних казни водити условима из члана 87. ЗЗПЛ, којим се одређује да се код одлучивања о изрицању новчаних казни и њиховом износу мора у сваком појединачном случају водити рачуна о условима попут:

- природе, тежине и трајања повреде одредби ЗЗПЛ, узимајући у обзир врсту, обим и сврху обраде, као и број лица на која се подаци односе и ниво штете коју су они претрпели,
- постојању намере или непажње прекршиоца,
- свакој радњи руковаоца и обрађивача усмереној на отклањање или ублаживање штете коју су претрпела лица на која се подаци односе,
- степену одговорности руковаоца и обрађивача, узимајући у обзир мере које су применили у циљу заштите података о личности,
- претходним случајевима кршења одредби од значаја за изрицање казне,
- степену сарадње с Повереником у циљу отклањања или ублаживања последица,
- врстама података о личности на које се односи повреда,
- начину на који је Повереник сазнао за повреду,
- и другим условима прописаним чланом 87. ЗЗПЛ.

Казне прописане чланом 95. ЗЗПЛ подељене су у неколико разреда у зависности од карактера повреде и врсте прекршиоца. Тако се у распону од 50.000 до 2.000.000 динара налазе казне за повреде начела обраде података о личности, правила о посебним врстама података о личности, повреде права лица чији се подаци о личности обрађују, повреде обавезе предузимања техничких, кадровских и организационих мера, повреде обавезе сарадње с Повереником, итд.

Казном од 100.000 динара казниће се за прекршај руковалац, односно обрађивач који има својство правног лица ако не упозна примаоца са посебним условима за обраду података о личности прописаним ЗЗПЛ и његовом обавезом испуњења тих услова, ако не достави лицу на које се подаци односе образложену одлуку, ако настави са обрадом у циљу директног оглашавања док је лице на које се подаци односе поднело приговор на такву обраду, ако супротно законским обавезама не одреди свог представника у Републици Србији, не води прописане евиденције о обради или не бележи радње обраде, не објави контакт податке лица за заштиту података о личности и не достави их Поверенику, итд.

ЗЗПЛ за повреде из члана 95. став 1. предвиђа и казну за одговорна физичка лица, што је корисна мера за обезбеђивање сарадње и придржавања одредби овог прописа у најширем кругу организација руковаоца и обрађивача. Тако ЗЗПЛ предвиђа за одговорно лице у правном лицу, државном органу, односно органу територијалне аутономије и јединици локалне самоуправе, као и за одговорно лице у представништву или пословној јединици страног правног лица новчану казну од 5.000 до 150.000 динара у случају повреде из члана 95. става 1.

Заштита узбуњивача и заштита података о личности

Поступци пријављивања кршења закона треба да омогуће безбедне канале за лица која пријављују преваре, корупцију или друге озбиљне прекршаје у организацијама. Узбуњивачи верују да поступају у складу са јавним интересом када пријављују активности које сматрају неправилним. У принципу, узбуњивачи не би требало да остану анонимни, већ би требало да буду позвани да се идентификују како би се избегле могуће злоупотребе, али и да би им се пружила одговарајућа заштита.

У току таквог поступка могу бити нужне обраде података о личности, на пример, подаци који се односе на лица осумњичена за злоупотребу, као и информације узбуњивача и/или других страна попут сведока. Оквир процедура пријава узбуњивача треба да буде јасно дефинисан процедурама организације које треба јасно да дефинишу у којим се ситуацијама користе канали за пријаву, а у којима не – на пример, у случајевима кад запослени желе да пријаве мобинг, личне сукобе или неко друго понашање у погледу радних односа, а против којег имају могућност да се жале људским ресурсима или другим телима организације. Државне институције и органи кривичног гоњења треба да имају јасне процедуре за обраду пријава које подносе узбуњивачи. Обрада података о личности коју пријаве узбуњивачи, као и свих повезаних података о личности, треба да буде у складу с препознатим начелима обраде података о личности. У Србији основни правни оквир за заштиту узбуњивача представља посебан Закон о заштити узбуњивача из 2014. („Сл. гласник“, бр. 128/2014).

Која су главна питања заштите података поводом пријава које упућују узбуњивачи?

Поверљивост – Са подацима о узбуњивачу и оптуженом треба поступати са потпуном поверљивошћу. Ово је такође важан елемент за охрабривање лица да пријаве било какво кршење прописа и других аката.

Квалитет података – Важно је не обрадити више података о личности него што је потребно. Како да се то постигне? Првенствено прикупљањем искључиво релевантних података, а не више информација него што је потребно – то у пракси подразумева почетну проверу пријављених информација и чување само оних информација које су релевантне за случај.

Право на информације – Потребно је идентификовати који подаци о личности су потребни у контексту пријаве, на које се појединце односе како би се одредила могућност да користе своје право на информисање, приступ подацима и њихову исправку.

Није довољно дати опште обавештење о заштити података о личности на интернет страници организације. Лица која су укључена у ове процедуре треба да буду обавештена о начину на који ће се њихови подаци о личности обрађивати. Сва лица на која се односи поступак поводом пријаве узбуњивача требало би да буду одмах лично обавештена и требало би да им буде уручена изјава о заштити података о личности чим пре могуће (на пример, путем електронске поште).

Подаци о личности који се налазе у извештају насталом на основу пријаве узбуњивача могу да се односе на узбуњиваче, лица под истрагом, сведоке или друга лица која се помињу. Међутим, могуће је да обавештавање оптуженог у раној фази може да угрози истрагу. У тим је случајевима можда потребно одложити размену конкретних информација са оптуженим. О одлагању информација треба одлучивати од случаја до случаја, а разлози било каквог ограничења треба да буду документовани.

Право приступа подацима – Потребно је уравнотежити све интересе који су укључени у такав захтев, укључујући интересе узбуњивача и оптужене особе, као и осигурати да, када се одговара на захтев за приступ подацима о личности, не дође до откривања података о личности другој страни.

Кад је реч о приступу подацима у оквиру поступка на основу пријаве узбуњивача, подаци о личности трећих страна попут сведока, информатора и узбуњивача треба да буду уклоњени из докумената и не смеју да буду доступни заинтересованим странама осим у посебним случајевима – када узбуњивач сам допусти приступ тим подацима, када су подаци потребни за накнадне кривичне поступке или када је узбуњивач малициозно дао лажну изјаву.

Рок задржавања података – Извештаји који не воде предузимању истражних радњи не смеју да се чувају, док се извештаји који се односе на догађаје због којих је предузета истрага чувају према правилима о истражним поступцима.

Сигурност података – С обзиром на то да су обрађене информације осетљиве и да „цурење“ или неовлашћено откривање могу имати штетне последице како за узбуњиваче, тако и за оптужена лица, посебну пажњу треба посветити техничким и организационим мерама потребним за ублажавање ризика и осигурање сигурности података. Према обављеној процени ризика, примењене безбедносне мере треба да буду примерене карактеру и осетљивости података, као и начину обраде.

Део III. Право на приступ информацијама од јавног значаја и заштита података о личности – однос два једнако вредна права

Закони којима се уређује право на приступ информацијама примењују се широм света на информације које су јавног карактера и које јавност има право да зна. Такви закони се доносе да би јавност, а посебно новинари и организације цивилног друштва, контролисали рад органа власти, уочавали незаконитости и неправилности, превентивно и протективно деловали на коруптивна дела, информисали грађане о раду, одлукама и потрошњи јавних средстава и олакшавали им остваривање њихових права и партиципацију у демократским процесима.

Међутим, приликом примене закона којима се уређује приступ информацијама од јавног значаја неминовно долази до ситуација у којима информације које се траже садрже и податке о личности, па и податке који улазе у приватност лица на које се односе. У таквим случајевима потребно је сагледати одредбе закона којим се уређује приступ информацијама од јавног значаја, као и закона о заштити података о личности.

Како ЗСПИЈЗ приступа подацима о личности?

ЗСПИЈЗ третира приватност као једно од ограничења приступа информацијама (члан 14. у вези са чланом 8), али имплицитно тражи да се дихотомија јавно-приватно узме у обзир приликом примене дефиниције информације (чл. 2 и 4). Такође, тражи да се узме у обзир принцип раздвајања информација (члан 12), као и начело једнакости (члан 6).

Прво, ЗСПИЈЗ се односи на информације од јавног значаја како су оне описане у члану 2. ЗСПИЈЗ, при чему је потребно да информација оствари карактеристике онога 'о чему јавност има оправдан интерес да зна'. При томе, оправдани интерес се подразумева, и то када се ради о угрожавању или заштити здравља становништва или животне средине увек, а код осталих информација увек осим ако орган власти не докаже супротно (члан 4. ЗСПИЈЗ). У конкретном случају, ако се ради о информацији која није од јавног значаја, орган власти ће морати то

посебно да образложи и сходно томе одбије захтев (нпр. информација о стању пацијента, о школском успеху ученика, итд.).

Информација од јавног значаја

Члан 2.

‘Информација од јавног значаја, у смислу овог закона, јесте информација којом располаже орган јавне власти, настала у раду или у вези са радом органа јавне власти, садржана у одређеном документу, а односи се на све оно о чему јавност има оправдан интерес да зна.’

Да би се нека информација сматрала информацијом од јавног значаја није битно да ли је извор информације орган јавне власти или неко друго, лице, није битан носач информација (папир, трака, филм, електронски медији и сл.) на коме се налази документ који садржи информацију, датум настанка информације, начин сазнавања информације, нити су битна друга слична својства информације.

Законске претпоставке о оправданом интересу

Члан 4.

Сматра се да оправдани интерес јавности да зна, из члана 2. овог закона, постоји увек када се ради о информацијама којима располаже орган власти и које се односе на угрожавање, односно заштиту здравља становништва и животне средине, а ако се ради о другим информацијама којима располаже орган власти, сматра се да оправдани интерес јавности да зна, из члана 2. овог закона постоји, осим ако орган власти докаже супротно.

Друго, ЗСПИЈЗ међу ограничењима права на приступ информацијама од јавног значаја, између осталих предвиђа у члану 14. заштиту приватности и других права личности. Тај члан се односи на информацију (документ) који је од јавног значаја, али може да задире у приватност. У тим ситуацијама информација ће се заштитити осим ако постоји један од услова (који су постављени алтернативно), па постоји посебан разлог за давање информације – (1) ако је лице на то пристало; (2) ако се ради о личности, појави или догађају који су од интереса за јавност, а посебно ако је реч о носиоцу државне и политичке функције и информација је важна с обзиром на ту функцију коју лице врши; (3) ако се ради о лицу које је својим понашањем, нарочито у вези са приватним животом, дало повода за тражење информације.

И ово ограничење мора да буде подвргнуто принципима за ограничење права садржаним у члану 8., који имају своју основу у уставним одредбама – право на слободан приступ информацијама може се ограничити само под следећим условима: ако је то (3) неопходно

у демократском друштву (у складу са вредностима демократског друштва и у обиму у којем је то прихватљиво – дакле пропорционално, а није могуће применити неку мање инвазивну алтернативну методу заштите интереса) ради заштите од (2) озбиљне повреде претежнијег интереса (1) заснованог на Уставу и закону. При томе се Закон не сме тумачити на начин који би довео до укидања неког права или његовог ограничења у већој мери него што је то дефинисано условима ограничења (члан 8. ст. 2).

Приватност и друга права личности

Члан 14.

Орган власти неће тражиоцу омогућити остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја ако би тиме повредио право на приватност, право на углед или које друго право лица на које се тражена информација лично односи, осим:

- 1) ако је лице на то пристало;
- 2) ако се ради о личности, појави или догађају од интереса за јавност, а нарочито ако се ради о носиоцу државне и политичке функције и ако је информација важна с обзиром на функцију коју то лице врши;
- 3) ако се ради о лицу које је својим понашањем, нарочито у вези са приватним животом, дало повода за тражење информације.

Ограничења права

Члан 8.

Права из овог закона могу се изузетно подврћи ограничењима прописаним овим законом ако је то неопходно у демократском друштву ради заштите од озбиљне повреде претежнијег интереса заснованог на Уставу или закону.

Ниједна одредба овог закона не сме се тумачити на начин који би довео до укидања неког права које овај закон признаје или до његовог ограничења у већој мери од оне која је прописана у ставу 1. овог члана.

Приликом одлучивања поводом захтева којим се траже подаци о личности потребно је оценити садржину документа и ефекте његовог објављивања, односно заштите. На пример, Европски суд правде је у многим својим одлукама истакао да приступ информацији не може бити ограничен само зато што информација потпада под неко од ограничења (ради се о податку о личности, пословној тајни, судском поступку и сл.), већ се морају у сваком случају спровести:

(1) преиспитивање и оцена информације, и то у смислу информације коју садржи (о чему се ради) и да ли би њено откривање наштетиле неком јавном или приватном интересу утврђеном ЗСПИЈЗ, и

(2) да ли се ускраћивање информације односи на целу информацију или само на њен део који је могуће издвојити, а у складу са начелом сразмерности (пропорционалности) и неопходности при примени ограничења права.

Зато процена и спровођење теста морају да се изводе у сваком конкретном случају и примени на тражену информацију.

Ту је стога још један елемент који се примењује када се ради о подацима над којима постоје ограничења, укључујући заштиту података о личности, а који је резултат начела сразмерности – начело раздвајања информације из члана 12. ЗСПИЈЗ, које тражи да се заштићена информација раздвоји од дела информације који треба да се учини доступним. Ово правило увелико олакшава третман информације која јесте од јавног значаја, иако садржи неке податке који нису од јавног значаја и које треба учинити недоступним (најчешће специфични подаци о личности који се односе на приватан живот лица) и компаративно представља један од најчешће коришћених института. Другим речима, уместо да у целости ограничава приступ неком документу зато што он садржи податке о личности, овај члан ЗСПИЈЗ омогућава и подстиче орган да примени ограничење сразмерно – само у оној мери и обиму у којем је то нужно да би се заштитио легитимни интерес, а да при томе не дође до ограничења или укидања права у мери већој од оне која је прихватљива у демократском друштву (члан 8. ЗСПИЈЗ).

Приликом одлучивања о томе да ли је информација од јавног значаја или приступ информацији лицу које је тражи припада по неком другом основу, јер постоји посебан правни интерес, од помоћи може бити члан 6. ЗСПИЈЗ и начело једнакости – да ли информација која се тражи може да се да било којој особи и да ли би било која особа имала једнако право на ту информацију? Ако се на ово питање не може одговорити потврдно, већ произлази закључак да неке особе имају 'јаче' право на приступ информацијама од других утемељено на закону, најчешће се не ради о приступу информацијама у складу са ЗСПИЈЗ, него о неком другом законском основу за приступ (нпр. приступ сопственом спису/подацима, подаци о пацијенту и сл.).

Како ЗЗПЛ приступа информацијама од јавног значаја?

ЗЗПЛ садржи неколико различитих механизма који могу да омогуће ефикасно балансирање између права на заштиту података о личности и права на слободан приступ информацијама од јавног значаја.

Тако Глава VIII ЗЗПЛ под насловом 'Посебни случајеви обраде' у члану 88. уређује да се на обраду која се врши у сврху новинарског истраживања и објављивања информација у медијима, као и

у сврху научног, уметничког или књижевног изражавања, не примењују одредбе Главе ИИ до ВИ и чл. 89–94. ЗЗПЛ, ако су у конкретном случају ова ограничења неопходна у циљу заштите слободе изражавања и информисања.

У пракси Европског суда правде истиче се случај Satamedia у којем је још 2008. године закључено да је за правично балансирање ових права нужно да национални суд утврди да ли је обрада спроведена у сврху новинског извештавања или у књижевне и уметничке сврхе као препознате случајеве посебних обрада. Након тога, национални суд би требало да провери да ли је такво ограничење права на заштиту података нужно за ту сврху и да ли доприноси некој конкретној јавној расправи. Наравно, такво балансирање се односи на ситуацију када се ради о подацима о личности који спадају у сферу приватности.

Такође, члан 89. ЗЗПЛ уређује да информације од јавног значаја које садрже податке о личности могу бити учињене доступним тражиоцу информације од стране органа власти на начин којим се обезбеђује да се право јавности да зна и право на заштиту података о личности могу остварити заједно, у мери прописаној законом којим се уређује слободан приступ информацијама од јавног значаја и ЗЗПЛ.

Обрада и слободан приступ информацијама од јавног значаја

Члан 89.

Информације од јавног значаја које садрже податке о личности могу бити учињене доступним тражиоцу информације од стране органа власти на начин којим се обезбеђује да се право јавности да зна и право на заштиту података о личности могу остварити заједно, у мери прописаној законом којим се уређује слободан приступ информацијама од јавног значаја и овим законом.

У контексту односа између права на слободан приступ информацијама од јавног значаја и права на заштиту података о личности, истиче се правни основ легитимног интереса према члану 12. став 1. ЗЗПЛ, који упућује на могућност да би једним од легитимних интереса требало сматрати право на приступ информацијама од јавног значаја.

Неки елементи разграничења

Код односа ова два основна права битно је одредити у којој су мери ова права у конфликту у конкретној ситуацији, те да ли уопште долази до конфликта тих права, затим у којој мери поступање у намери остваривања једног права угрожава вредности заштићене другим правом како би се могло доћи до закључка које су вредности више угрожене, односно које би право имало предност. При томе је потребно узети у обзир да су оба права заштићена Уставом,

оба права се сматрају основним људским правима, као и да оба права природно егзистирају у области оног другог – јавне информације се налазе и у јавној и у приватној сфери, што у правилу није проблем; приватне информације (информације о личности) налазе се осим у приватној, и у јавној сфери.

Управо је у том последњем сегменту изазов за органе власти и оне који траже информације – како одредити које информације о личности из приватне прелазе у јавну сферу и тако постају јавне. При томе треба да се нагласи да надзорни орган, као и судови са својом богатом праксом већ у правилу имају уходане критеријуме и праксу у вези са тим шта се сматра информацијом коју јавност треба да зна у односу на ону коју треба заштитити; такође, што је важно, нису везане за ту информацију као што је случај са органима власти или самим корисницима на начин да пропуштају да оцене исправно о каквој се врсти информација ради.

При томе треба поћи од следећег:

Када се ради о органима јавне власти, прикупљање, обрада и чување великих количина података о личности један је од основних послова државе – од регистара грађанских стања (држављанство, матичне књиге рођених, умрлих, венчаних, пребивалиште), других јавних регистара, евиденција и база, база података корисника јавних услуга (ученици, пацијенти, корисници социјалне помоћи), па до странака у поступцима, нпр. од добијања грађевинске дозволе, преко издавања лиценце за обављање званичне професије, па до поступка пред пореским органима. У највећем делу ових поступака странке су физичка лица, приватна лица која остварују нека своја права или испуњавају обавезе. Међутим, и та физичка лица могу то чинити у склопу свог приватног живота (нпр. студент, пацијент), као и у склопу свог посла или функционисања у јавности (нпр. лиценцирани физиотерапеут, овлашћени архитекта, члан политичке партије или удружења).

С друге стране, подаци које се односе на особе, укључујући податке о личности као што су име и презиме, адреса, матични број, банковни рачун и други, могу се, осим на приватна лица која егзистирају у зони приватности, односити и на јавне функционере и вршитеље јавних дужности, политичаре, судије, тужиоце, руководеће и друге службенике који с једне стране делују у зони јавности (као носиоци јавне функције), а чија приватност није једнаког обима као приватност осталих лица, јер постоји појачан интерес јавности и за њихов приватни живот. Може се радити о њиховим извештајима о имовини, о оценама њиховог рада, о њиховом учешћу на састанцима, њиховом образовању и биографији, њиховим платама и другим примањима и накнадама, чланству у партијама и удружењима и сличним ситуацијама које говоре о њиховом раду, условима обављања функције, обележјима која су важна за обављање функције и сл. Такође, може се радити и о неким подацима о личности из приватне сфере који се налазе на документима који су од јавног значаја (нпр. извештај о имовини, платни извештај, диплома), али који су део њих као приватног лица – матични број, адреса пребивалишта, регистарске табле и сл.

Битно је нагласити да за сваку од ових врста информација важи правило да се у сваком појединачном случају оне морају преиспитати и оценити. При томе свакако треба да се узму у обзир пракса и стандарди успостављени у овој области. У доњем приказу у грубим цртама представљене су главне категорије које у правилу, иако не искључиво, бивају или пружене на основу захтева за приступ информацијама као информације од јавног значаја или заштићене из разлога приватности (иако се налазе у јавној управи). Кажемо не искључиво, јер и неки приватни подаци могу да се нађу у јавној сфери услед одређених околности (нпр. сумње на кривично дело и корупцију и сл.). Дакле, у неким случајевима и приватне информације ће бити доступне ако за тим постоји легитимни јавни интерес који надилази потребу заштите приватности.

Vrsta lica privatno-javno Sfera privatno-javno	Privatno lice	Javno lice (funkcioner, političar, sudija, službenik, itd.)
Privatna sfera ZAŠTIĆENO	Registarske tablice privatnog automobila Matični broj Imena i druge informacije o deci Bankovni račun Obustave od plate Otpusno pismo iz bolnice Podaci o venčanju Ocene u školi Plata kod privatnog poslodavca	Registarske tablice privatnog automobila Matični broj Imena i druge informacije o deci Bankovni račun Obustave od plate
Privatna sfera, ali JAVNO	Poreski dug (kod objavljivanja lista poreskih dužnika ili po zahtevu ako postoji javni interes kao što je sumnja u nezakovitost)	Podaci o venčanju – npr. kod prijavljivanja imovine funkcionera Prosečna ocena na uverenju o diplomiran- ju ako je određen uspeh uslov na konkursu za radno mesto Poreski dug Biografija
Javna sfera PODACI OD JAVNOG ZNAČAJA	Rešenje o licenci za obavljanje profesije Diploma kao javna isprava	Izveštaj o imovini Plata i druge naknade Službena putovanja i dnevnice Izveštaj i ocena o radu Izborne liste

Приликом одлучивања потребно је узети у обзир и следеће елементе:

- Информација за коју је јавност можда заинтересована, а односи се на приватне особе које нису носиоци јавних функција (а нису ни обухваћене чланом 14. т. 3) у правилу се не може сматрати информацијом од јавног значаја (в. разлика између права јавности да зна и заинтересованости јавности приказана је у табели у наставку текста).
- Степен приватности се разликује и постоје информације које су 'осетљивије' од других (нпр. верска и политичка уверења), па и изузетно осетљиве (здравствени подаци, сексуална оријентација); ипак, у одређеним околностима неке од тих информација могу да буду од интереса јавности у смислу права јавности да зна, а та се вероватноћа повећава што је ниво функције коју лице обавља виши.
- У пракси надзорних органа за заштиту права на слободан приступ информацијама и заштиту података о личности могуће је уочити следеће информације које садрже податке о личности, а које се у правилу сматрају информацијама од јавног интереса, односно информацијама које јавност има право да зна: информације у вези са обављањем службене дужности (од записника са седница, преко формалних одлука до трошкова службених путовања) на којима име и презиме лица не могу да се заштите из разлога заштите приватности, подаци о раду и оцене рада.
- Приликом оцене о томе да ли се ради о личности, догађају или појави од интереса јавности, следећи фактори могу да се узму у обзир: о ком нивоу јавне функције се ради (што је виша функција, то је већи интерес јавности и неке информације ће вероватније бити доступне јавности, нпр. подаци о кажњавању, плаћеним порезима, медицински подаци, итд.); да ли је улога тих лица да буду присутна у јавности и да јавности представљају одлуке (на пример, податак да дете политичара ради у компанији на коју се односи нека одлука коју наведени политичар доноси од јавног је интереса, јер може да расветли проблем недозвољеног утицаја); да ли је лице одговорно за потрошњу јавних средстава; начин на који су прикупљени подаци о личности (нпр. у оквиру службене дужности).
- Улога самог тражиоца није релевантна, али може да буде релевантна посредно – јавни значај и оправдани интерес јавности могу бити јаснији или значајнији када се повежу са улогом медија и организација цивилног друштва и са њиховом улогом у јачању јавне расправе и откривању неправилности и незаконитости у раду институција, а поготову ако се ради о ситуацијама о којима се говори и пише у јавности (нпр. скандали везани за одређене политичаре).
- Непријатност која може да обузме политичаре или друге носиоце функција не може бити одлучујући критеријум који би превагнуо код оцењивања штете која би наступила за лице на које се подаци односе. Напротив, улога ЗСПИЈЗ је да открије ситуације у којима би носиоцима јавних функција могло да буде непријатно, јер су повредили закон или учинили нешто друго неспојиво са функцијом коју би требало да обављају искључиво у јавном интересу.

Јавни интерес насупрот заинтересованости јавности. Овде је потребно уочити разлику између права јавности да зна (јавног интереса) и заинтересованости јавности за одређена питања или информације. Право јавности да зна почива на претежности јавног интереса над другим интересима (нпр. над заштитом података о личности). Јавни интерес, који Европски суд за људска права изједначава са општим интересом (в. пресуду у предмету Џејмс и други против Уједињеног Краљевства, представка бр. 8793/79, пресуда од 21.2.1986.) обухвата институционализоване заједничке вредности друштвене заједнице као што су: људска права и слободе, укључујући мањинска права; демократска процедура, правни поредак и владавина права, укључујући начело законитости, ефикасност институција или једнакост грађана пред законом; јавни ред и мир, заштита јавног здравља или животне средине, и сл. Те вредности подржавају правни прописи и оне су по правилу експлицитно или имплицитно дефинисане Уставом и законима, док се у позадини налазе и институционалне полуге које их штите (полиција, инспекција, суд, омбудсман, Повереник, итд.), чак и када појединци или групе имају супротстављене интересе без обзира на њихову оправданост (нпр. предузеће које испушта загађене воде у реку, група демонстраната који уништавају приватну својину, жеља функционера да заштити податке о томе да је власник скупocene јахте коју му је поклонио неки предузетник). С друге стране, јавност може да буде заинтересована за низ информација, укључујући податке о личности, који су везани за одређено лице, а чије обелодањивање не мора да буде у јавном интересу на начин који доприноси некој од горе наведених заштићених вредности, већ се односи на задовољавање заинтересованости јавности у смислу знатижеље, јавне полемике о неком питању које није од јавног интереса и сл. Тако појединци, одређене групе или организације (нпр. таблоиди, неки медији и њихова публика), па и јавност генерално, могу да буду заинтересовани за информације о личном животу политичара (нпр. његовој деци, љубавном животу и сл.) или познатих личности (нпр. у контексту свађе између две веома познате певачице или два глумца) и да такве информације траже од органа власти. Да ли ће у конкретном случају јавност имати право да сазна такве информације зависи од тога да ли су оне: а) у јавном интересу у смислу да унапређују заштићене вредности у јавном интересу у савременом друштву, посебно ако унапређују демократску расправу о неким питањима или је омогућавају, подстичу транспарентност и одговорност органа за доношење одлука или потрошњу јавних средстава, односе се на питања јавног здравља и сигурности, откривају корупцију, чак и ако насупрот њима стоји приватност лица на које се односе, укључујући и непријатност или стид ако такве информације постану јавно доступне или чак прекршајна, дисциплинска или кривична одговорност; или су б) интересантне јавности у смислу да би таблоид на основу тих информација направио веома читан текст и тако повећао тираж или број

кликова, а читаоци би могли да се забављају данима, или једноставно откривају неки аспект јавне личности који није неизоставно повезан с њеном улогом у јавном животу и не доприноси заштићеним вредностима, посебно јавној расправи о одређеним друштвено важним питањима.

У којој мери је нешто доступно јавности зависи и од политичке културе и развоја демократије у некој земљи. На пример, у САД је уобичајено да кандидати за председника државе у предизборној кампањи објаве јавности податке о плаћеним порезима и свом здравственом стању који би требало да увере бираче да су достојни функције и да имају капацитет да је изнесу до краја мандата. Иако не постоји законска обавеза да то учине, одбијање кандидата да објаве те информације бирачи по правилу негативно оцењују.

Европски суд за људска права, Centre for Democracy and the Rule of Law (ЦДРЛ) против Украјине, представка бр. 10090/16, пресуда од 26.3.2020.

ЦДРЛ као организација цивилног друштва која се бави промоцијом развоја цивилног друштва, независних медија, заштитом слободе изражавања и јачањем одговорности власти у Украјини, затражила је од Централне изборне комисије у Украјини поводом парламентарних избора 2014. копију биографија (ЦВ) шест политичара на првим позицијама на листама које конкуришу на изборима. ЦДРЛ се позвао на Закон о праву на приступ информацијама и Закон о парламентарним изборима тврдећи да се ради о информацијама од јавног значаја (јавним информацијама). Централна изборна комисија је одбила да да биографије и упутила је ЦДРЛ на свој сајт на којем су објављене неке основне информације о кандидатима, тврдећи да су остали делови биографија, укључујући информације о образовању и радном стажу кандидата, поверљиви пошто се односе на њихов приватни живот. Такође су истакли да нема пристанка лица, а ЦДРЛ није навео ниједан други разлог који би омогућио откривање тих информација, као што су заштита националне сигурности, економског живота и људских права. Судски поступци потврдили су одлуку органа. ЦДРЛ се обратио Европском суду за људска права тврдећи да му је повређено право на приступ информацији и тако онемогућена слобода изражавања према члану 10. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

Између осталог, Суд се бавио питањем образовања и радног искуства политичара, узевши да адресе и бројеви телефона нису спорни с обзиром на то да се ЦДРЛ сложио да они не морају бити достављени, док је листа чланова породице објављена на другим местима.

Оцењено је да је сврха захтева – подизање свести о интегритету кандидата за високе функције у светлу ранијих контроверзи око квалификација политичара у Украјини – већ потврђена од стране судова, као и да је оправдан захтев ЦДРЛ да добије биографије из прве руке од стране кандидата (а не сакупљањем информација са других извора).

Суд је заузео став да тражена информација пролази тест јавног интереса, јер су водећи политичари „посебно истакнуте јавне личности“, па јавност има интерес да сазна податке о њиховом професионалном пореклу и интегритету. Улога ЦДРЛ јесте управо да делује као чувар интегритета. При томе је утврђено да је информација лако доступна и у поседу органа.

Суд је закључио да су домаће власти ускраћивањем права на биографије политичара који конкуришу за највише државне функције повредиле слободу организације цивилног друштва да добије и прошири информације и то на начин који је директно супротан правима из члана 10. Конвенције. Иако се недвосмислено ради о законом признатим приватним подацима, оно што није потврђено јесте да је ограничење било неопходно у демократском друштву. Суд сматра да објављивање тих информација не представља прекомерну обраду, односно неочекивани степен јавности. Баш супротно, самом кандидатуром на изборима, која обухвата и достављање биографије, политичари су се неизбежно изложили оку јавности. Осим тога, национални судови су пропустили да избалансирају штету по интересе политичара заштитом биографија с последицама за ефикасно вршење слободе изражавања од стране ЦДРЛ. Суд је на крају оценио да је дошло до повреде слободе изражавања из члана 10. Конвенције, која укључује и право да се тражи и добије информација.

Где је граница између права на приступ информацијама и заштите података о личности: примери одлука Повереника

Сваки правни пропис примењује се на разноврсне и јединствене животне ситуације. Свака од ситуација има своје специфичности, посебна обележја и садржину која их чини јединственима. Ипак, и унутар те велике варијабилности могуће је пронаћи сличности, принципе, кључне сегменте који су слични или чак исти у многим случајевима, а који се надограђују на оне претходне. Поготову је то случај код примене специјалних закона који уређују ужу област или питање, као што је право на приступ информацијама. Зато и надзорни органи широм света, као и судови, имају тенденцију да објављују и тумаче своју праксу. Наиме, као и судска пракса, и пракса Повереника која је објављена и доступна, а поготово ако је и разложена и објашњена, олакшава примену права, даје оријентир и доприноси успостављању правних стандарда и правне сигурности. Сваки орган који се нађе у недоумици (а и без тога) може разматрањем

ранијих сличних случајева добити усмерење или идеју како решити конкретан случај. Уосталом, познато је који се подаци најчешће траже и која се питања при томе постављају.

У наставку ће бити представљени примери из праксе Повереника у којима је у жалбеном поступку Повереник оцењивао оправданост ускраћивања увида у информације због заштите приватности, односно података о личности. У наредних осам одлука може се сазнати како је Повереник:

- Оцењивао шта спада у приватну, а шта у јавну сферу;
- Инсистирао на примени правила о раздвајању информација из члана 12. ЗСПИЈЗ;
- Разматрао постојање услова из члана 14. ЗСПИЈЗ који омогућавају да се информација која је приватног карактера ипак учини доступном јавности.

Свака одлука садржи кратак опис случаја (тражена информација, одлука и аргументи првостепеног органа), аргументе и преглед одлуке Повереника, као и коментар случаја са главним закључцима.

Иако су новијег датума, у приказаним одлукама углавном се радило о примени раније важећег ЗЗПЛ 2008 с обзиром на почетак примене новог ЗЗПЛ, који је ступио на снагу у 2019. години.

Одлуке су у целости доступне на интернет страници Повереника у апликацији **Пракса повереника**, <https://praksa.poverenik.rs/>, која се може претражити према различитим критеријумима. Ранија пракса је доступна и у архивском делу, <https://www.poverenik.rs/sr-yu/pristup-informacijama/praksa.html>, а такође и у публикацијама Повереника као јавно доступним коментарима и саопштењима.

Случај 1: Уплатно-исплатне листе судија: граница између приватног и јавног живота

Решење Повереника 07-00-00278/2015-03 од 29.2.2016. – Тражилац (физичко лице) против Другог основног суда у Београду – жалба на решење које се односи на износ извршених исплата судијама за претходни поступак – жалба усвојена, наложено давање информације, не ради се о приватном животу лица

ОПИС СЛУЧАЈА. Тражилац је 5.12.2014. поднео захтев Другом основном суду у Београду тражећи приступ, између осталог, информацији о исплатама на име дежурстава судијама за претходни поступак за две именоване судије за сваки месец у 2014. години појединачно. Орган власти одбио је захтев позивајући се на право на заштиту приватности из члана 14. зато што би пружањем информације била повређена приватност наведених судија с обзиром на то да нема сагласности за давање информације.

ОДЛУКА ПОВЕРЕНИКА

Повереник је оценио да је првостепени орган погрешно када је сагледао чињенице само с аспекта члана 14 (заштита приватности), не узимајући у обзир члан 12, који налаже да се тражена информација издвоји ако је то могуће од информације за коју орган није дужан да омогући увид. Повереник је утврдио да према члану 5. информације које су тражене треба да буду доступне јавности, а да би заштита приватности требало да се односи само на онај део информација садржаних у документима који се односе на приватан живот и у односу на које није испуњен ниједан од услова за доступност приватних података из члана 14. ЗЗПЛ 2008.

Повереник је такође нагласио да је став органа да се код исплата судијама ради о информацијама из сфере приватности погрешан. Те се информације односе на судије као носиоце функције и у вези су са функцијом коју та лица врше, а не са њиховим приватним животом, те се ради о исплатама из јавних средстава. Повереник је при томе истакао и услов из члана 14. т. 2, који омогућава објављивање података ако се ради о личности, појави или догађају значајном за јавност.

Повереник је тако поништио решење, наложио достављање информација о извршеним исплатама с обзиром на то да се ради о информацијама за којима постоји оправдан интерес јавности да зна, а уз заштиту података о личности који се односе на приватну сферу живота судија. У том смислу за одређене податке садржане у документима важи заштита приватности и спречавање прекомерне обраде (према члану 8. ЗЗПЛ 2008) и они треба да се издвоје према члану 12. и заштите на начин да буду недоступни: адресни подаци, матични број грађана, број банковног рачуна физичких лица, минули рад и сл., као и обуставе од плате по свим основама.

КОМЕНТАР

Повереник је, као и много пута до сада у сличним случајевима, закључио како се у конкретном случају не ради о информацијама које се налазе у сфери приватности, него о информацијама које се односе на јавну функцију, па је истакао да нема места давању сагласности код таквих информација, јер на њих тражилац има право увида према члану 5, а у вези са чл. 2. и 4.

У овој одлуци уочене су (и исправљене од стране Повереника) две учестале грешке које праве органи власти када приме захтев којим се траже подаци који се односе на неко лице (функционер, запослено лице, треће лице).

Прва и врло учестала грешка коју чине органи односи се на погрешно закључивање органа које углавном гласи овако: ако се информација односи на одређено лице, ради се о подацима о личности и ту информацију треба заштитити на основу заштите приватности. Другим речима, погрешно се сматра да је, ако се документ односи на лице/особу, он самим тим документ о (приватном) лицу – зато се ради о приватности коју треба заштитити. Тако се занемарује да се јавна сфера састоји не само од организација него и од лица, физичких лица која испољавају своје постојање у јавној сфери као носиоци функција, запослени у органима јавне власти, представници приватних правних лица (који нпр. утичу на прописе или финансирају органе и политичаре, добијају средства или учествују на конкурс), или физичка лица позната у јавној сфери (од политичара до глумаца или певача), или као обични грађани који улазе у интеракције с органима власти (као корисници субвенција, лица која се уписују у регистре, учествују у управним поступцима, итд.). Управо тим редоследом креће се црта која води од већег јавног значаја према мањем и у том смислу ниво 'јавности' и тиме 'оправдани интерес јавности' неће бити увек једнак по интензитету и обиму, све до тога да у одређеним ситуацијама неће бити реч о информацијама од јавног значаја. Међутим, неопходно је истаћи да информације које се односе на носиоце јавних функција (политичаре, функционере, руководећа лица) у смислу документа, извештаја, пријаве, биографије, итд., у начелу у потпуности улазе у јавну сферу и у том смислу би било погрешно прогласити документ који се односи на таква лица априори заштићеним (иако заштићени могу бити одређени подаци о личности на таквом документу). Али, органи то ипак чине из разних разлога, од тога да им се чини једноставније и сигурније заштитити информације (него се изложити осуди и евентуалним санкцијама ради 'растурања' приватних података, на шта су сви осетљивији него на спречавање приступа информацијама), да им није пријатно да објављују информације које се односе на њихове колеге (које ће се једном односити и на њих), па до тога да једноставно погрешно интерпретирају синтагму 'податак о личности' као податак о неком лицу, што он и јесте, али заборављају да лице има приватни и јавни аспект.

Штавише, у односу на таква лица јавља се појачан интерес јавности, што показује и члан 14. т. 2. ЗСПИЈЗ који, и када се ради о приватним подацима, проширује обим доступности података који се односе на ова лица, а то показују и посебни прописи из области антикорупцијског законодавства (нпр. Закон о спречавању корупције,²⁰ Закон о финансирању политичких активности,²¹ итд.). Стога, када се ради о носиоцима функција, управо важи супротно – важи претпоставка да је документ доступан јавности, а не заштићен из разлога приватности.

То је вероватно и најчешћа грешка (циљана или ненамерна) органа, коју је потребно овде расветлити и спречити понављање, па тиме и онемогућавање тражилаца да дођу до информације која им по праву припада. У овом примеру постоје најмање две околности које упућују на 'јавност' информације. Прво, ради се о информацији која се односи на обављање јавне функције, конкретно функције судија, који су под појачаном лупом јавности. Информација (исплата за претходни поступак у одређеној години, по месецима) је везана за обављање функције судије и није повезана са њиховим приватним животом, њиховом приватношћу (иста накнада по истим правилима припала би било којем судији). Друго, ради се о информацији која се односи на трошење јавних средстава, где важи опште правило интереса јавности уз изузетке (нпр. по правилу неће бити доступни подаци у односу на неку физичко лице, а који се односе на социјална давања и помоћ).

Друга грешка коју чине органи власти приликом одлучивања о захтеву којим се траже информације, а која се односи на неко лице јесте да, уместо да размотре тражени документ и његову садржину и одвојено третирају информације које су основа захтева (у овом случају исплате судијама) и информације које су можда садржане у документу, а односе се на физичко лице (нпр. адреса, број рачуна, матични број грађана, датум рођења и сл.), склони су да документ прогласе у целости заштићеним на основу чињенице да он, између осталог, садржи податке о личности. Ово је грешка која се јавља применом закључивања 'с ужег на шире' тамо где је то неприкладно, а која настаје услед тога што се орган уопште не обазире на инструмент који му даје ЗСПИЈЗ у члану 12, а то је раздвајање информација – ако је могуће да се раздвоје јавно доступне и заштићене информације, орган је дужан да то и учини. Овај инструмент се не примењује искључиво на техничком нивоу када је одлучивање већ готово (зацрњивањем, издвајањем странице или њеног дела и сл.), него се примењује као концепт и логички инструмент приликом супстанцијалног одлучивања. Наравно, ако се покаже да је могуће да се информације раздвоје, онда ће се оне које су заштићене или избрисати или зацрнити или на неки други начин заштитити тако да буду недоступне.

20 Закон о спречавању корупције („Сл. гласник РС”, бр. 35/19 и 88/19).

21 Закон о финансирању политичких активности („Сл. гласник РС”, бр. 43/11, 123/14, 88/19).

Овај пример јасно показује да врло често информација која се односи на неко лице које врши функцију неће бити у зони приватности, него у јавној сфери, а оно што на том документу може бити заштићено као приватно су они подаци о личности који се односе на приватну сферу тог лица. Не ради се, дакле, о потреби да се на читав документ примене правила о анонимизовању, већ само да се заштите они подаци који су у приватној сфери. Оно што је у сфери приватности су подаци који нису у вези са функцијом, као што су лична адреса, име детета или број банковног рачуна, који нису везани за функцију коју врши лице на које се подаци односе.

Узевши горе наведено у обзир, орган је требало да при разматрању постави сам себи питања:

Да ли је информација која се тражи информација од јавног значаја из члана 2. за коју постоји оправдан интерес јавности да је зна (јер даје информацију о раду органа или функционера, функционисању примене прописа, јавним средствима и имовини, итд.)? (члан 2)

Да ли документи садрже неке податке који су подаци о личности и приватног карактера и да ли такви подаци могу да се издвоје, а да документ не изгуби на својој начелној информативности? (члан 12)

Да ли лица на која се документ односи улазе у круг лица за која постоји посебан интерес јавности (именовани, изабрани, постављени функционери и руководећи органи)? (члан 14. т. 2)

Дакле, решење је да се, када се ради о информацијама које се односе на неко лице (његов посао, примања, образовање, итд., тј. информацијама у било ком смислу) размотри сам захтев и информација која се тражи захтевом (нпр. плате судија, извештај о раду, путни налог, диплома, извештај о боловању, итд.) и затим оцени да ли се тражено односи на јавну сферу (информација од јавног значаја) или на приватност лица (нпр. дознака за боловање, потврда о боравишту). Ако се ради о информацији из јавне сфере, могуће је да ће ипак на самом документу бити потребно заштитити неке податке који су ствар приватног живота лица (нпр. матични број грађана, адреса, име малолетног детета). Ако се ради о информацији из приватне сфере, у правилу неће бити места објављивању информација осим ако је испуњен неки од услова из члана 14, па се ради о појачаном интересу јавности (нпр. адреса боравишта је релевантна за накнаду трошкова путовања до посла и назад, па постоји сумња да су рађене малверзације и да је лице лагало да би повећало зараду на име путних трошкова).

Случај 2: *Оправдани интерес јавности да зна и подаци о личности*

Решење Повереника 071-01-2341/2018-03 од 25.12.2019. – Синдикат уједињене полиције, Синдикална група Врање против Министарства унутрашњих послова – жалба на решење у вези са достављањем обрасца за оцењивање рада запослених на извршилачким радним местима за 2017. годину – жалба усвојена, решење поништено, оправдани интерес јавности

ОПИС СЛУЧАЈА. Синдикат уједињене полиције, Синдикална група Врање, поднела је 27.4.2018. Министарству унутрашњих послова захтев за информацијама које се односе на оцењивање рада запослених у конкретној полицијској станици у претходној 2017. години (на основу образаца за оцењивање рада запослених на извршилачким и на руководећим радним местима).

Орган власти је решењем одбио захтев позивајући се на члан 2. став 1 (није информација од јавног значаја) и члан 14 (ограничење приватности и друга права личности), а у смислу дефиниције податка о личности из у то време важећег члана 3. став 1. ЗЗПЛ 2008 Аргументација на основу члана 4. заснива се на тврдњи да (1) не постоји оправдан интерес јавности да зна, јер не постоји обавеза органа да исту информацију учини доступном и сваком другом потенцијалном тражиоцу, медијима, односно јавности и (2) доступност информација које се тичу обавештења о оцењивању рада запослених на извршилачким и руководећим радним местима (у конкретној организацији и времену) не може бити општег карактера, јер се ради о подацима о личности чијим би се обелодањивањем повредило право на приватност лица на које се информације односе, јер није испуњен ниједан од алтернативно предвиђених услова из члана 14. који омогућавају изузетке од заштите приватности (лице није пристало; не ради се о лицима, појави или догађају од интереса за јавност; не ради се о лицу које је својим понашањем дало повода за тражење информације).

ОДЛУКА ПОВЕРЕНИКА

Повереник је утврдио да је првостепени орган погрешно позивајући се на то да није испуњен опис информације од јавног значаја из члана 2. став 1, као ни да не постоји изузетак интереса јавности који оправдава доступност из члана 14. став 1.

Пре свега, супротно одлуци органа власти да се не ради о информацији од јавног значаја, Повереник је утврдио да у конкретном случају тражене информације у вези са оцењивањем рада службених лица, запослених у државном органу (Министарству унутрашњих послова Републике Србије, Полицијској управи у Врању) представљају информације од јавног значаја које јавност има оправдан интерес да зна – превасходно из разлога што оне представљају основ за праћење и унапређивање резултата рада запослених у Министарству, каријерни развој и

напредовање, а у складу су са подзаконским прописима (конкретно Уредбом о оцењивању полицијских службеника и других запослених у Министарству унутрашњих послова („Сл. гласник РС“, бр. 17/17) и од утицаја су на износ средстава која се службеним лицима запосленим у јавном сектору исплаћују из буџета Републике Србије. Дакле, иако документи садрже податке о личности, због сврхе и обележја докумената – утицај на функционисање органа и обављање послова, као и финансирање органа из јавних средстава – **постоји несумњив интерес јавности да има увид** у такве информације.

У следећем кораку Повереник је разматрао **да ли у оквиру информација за које постоји оправдан интерес јавности постоје делови који треба да се заштите**, јер представљају прекомерно задирање у приватност, а узевши у обзир принцип раздвајања информација из члана 12. ЗСПИЈЗ (ако тражена информација од јавног значаја може да се издвоји од осталих информација у документу у које орган власти није дужан тражиоцу да омогући увид, орган власти омогућиће тражиоцу увид у део документа који садржи само издвојену информацију и обавестиће га да остала садржина документа није доступна). У том смислу Повереник је размотрио могућност заштите делова информација, и то посебно третирајући информације које се односе на руководеће службенике – с обзиром на то да је обим информација за које постоји интерес јавности већи код информација које се односе на руководеће службенике, то ће обим података које треба заштитити бити ужи код руководећих лица него код лица запослених на извршилачким пословима. Међутим, када су у питању информације које се односе на оне запослене који нису на руководећим, већ на извршилачким радним местима, Повереник закључује да степен заштите њихове приватности треба да буде већи, те да код достављања захтеваних информација треба учинити недоступним и њихова имена.

Дакле, у односу на **део захтева који се односи на запослене на руководећим радним местима** и у односу на податке о личности испуњен је и услов за примену **изузетка од права на приватност из члана 14. т.2 став 2** (ако се ради о личности, појави или догађају од интереса за јавност, а нарочито ако се ради о носиоцу државне и политичке функције и ако је информација важна с обзиром на функцију коју то лице врши), па део података о личности може да буде доступан јавности. С друге стране, када се ради о осталим запосленима, степен заштите приватности треба да буде већи, јер не постоје додатне околности које би оправдале задирање у приватност.

За обе групе Повереник је одредио да треба да се заштите следећи подаци о личности:

- ✓ име једног родитеља, својеручни потпис, матични број грађана, подаци о увећању/умањењу плате, дисциплинским и другим мерама, одсуству током године.

Додатно је за запослене који нису уједно и руководећи службеници (и нема места примени члана 14. т. 2) одредио да треба заштитити:

- ✓ имена и презимена, чин и звање, назив радног места, податке о наградама, похвалама и признањима, напомене од значаја за оцену, као и све друге податке на основу којих би идентитет запослених на извршилачким радним местима могао бити одредив.

Другим речима, у односу на запослене који нису руководећи, Повереник је заузео став да обрасци треба да буду дати на увид у анонимизованом облику, као и да због те анонимности неки други подаци морају да се заштите како не би упућивали на идентитет.

У односу на руководеће службенике додатно је одредио да треба да се заштити

- ✓ и сваки други податак који задира у интиму и приватан живот запослених на руководећим радним местима.

На тај начин је оставио органу обавезу да провери да ли постоји неки други податак у документу који улази у сферу приватности, а који је потребно заштитити.

КОМЕНТАР

Овај пример, слично као и претходни, јасно показује како је у поступку уместо априори одбијања захтева (јер документ у себи садржи неке личне податке, па стога није од интереса јавности) потребно сагледати сврху и циљ ЗЗПЛ 2008 и све релевантне одредбе, а посебно карактер информације и оправдан интерес јавности (чл. 2 и 4) као принцип раздвајања информација (члан 12), према ком ће се информација учинити доступном у оном делу у ком не постоји потреба за заштитом, а заштитити делови који потпадају под члан 14 (заштита приватности). Дакле, орган је приликом одлучивања требало да постави два оријентациона питања:

Да ли је информација која се тражи информација од јавног значаја из члана 2. за коју постоји оправдан интерес јавности да зна (јер пружа информацију о раду органа, функционисању примене прописа, јавним средствима и имовини, итд.)?

Да ли ти документи садрже неке податке који су подаци о личности и приватног карактера и да ли такви подаци могу да се издвоје, а да документ не изгуби на својој начелној информативности?

У пракси, велики број информација улази управо у ову категорију – документ који према одређеним показатељима јесте од важности за функционисање и рад органа садржи у себи одређене податке који представљају податке о личности, а у односу на које постоји претежнији интерес заштите. Чињеница да информација садржи податке које је потребно заштитити није разлог за онемогућавање приступа целом документу ако се информације могу раздвојити.

Случај 3: Финансирање из јавних средстава и подаци о личности

Решење Повереника 071-01-2014/2019-03 од 27.3.2019. – Новинарка, Бирн Србија против Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања – жалба на решење у вези са корисницима права у оквиру Закона о финансијској подршци породицама са децом – жалба усвојена, решење поништено, статистички подаци нису подаци о личности

ОПИС СЛУЧАЈА. Новинарка из Бирн Србија поднела је 11.2.2019. Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања захтев за приступ информацијама од јавног значаја, којим је тражила одређене податке у вези са остваривањем права на накнаду зараде, односно плате за време породилског одсуства, накнаду за време одсуства са рада ради неге детета и одсуства са рада ради посебне неге детета, накнаду по основу рођења и неге детета и посебне неге детета, као и остваривања права на родитељски додатак, све у складу са Законом о финансијској подршци породици са децом („Сл. гласник РС“, бр. 113/17 и 50/18). Тражени подаци се односе на период од 1.7.2018. до 1.2.2019., за које наводи да по карактеру представљају статистичке податке, а не податке о личности, из којих се о подносиоцима захтева може сазнати:

- ко је подносилац захтева за остваривање права (мајка, отац, усвојитељ, старатељ, хранитељ), општина и место у коме подносилац живи, да ли је подносилац запослен, односно незапослен, проценат радног времена код послодавца, као и, у случају да мајка није подносилац захтева, општина и место у коме живи мајка, да ли је запослена или није, као и проценат њеног радног времена код послодавца,
- датум отпочињања породилског одсуства по решењу послодавца,
- радни статус супружника,
- број деце у породици,
- да ли се за дете претходног реда рођења остварује право на накнаду зараде, односно накнаду плате за време одсуства са рада ради неге детета или право на накнаду зараде, односно накнаду плате за време одсуства са рада ради посебне неге детета,
- дужина коришћења права на накнаду зараде и месечни износ накнаде зараде, односно накнаде плате.

Поступајући по захтеву орган власти (Министарство) је одбио захтев позивајући се на одредбе члана 14. ЗСПИЈЗ (заштита приватности, нема пристанка или других услова из члана 14. за омогућавање увида), наводећи при том да информациони систем за исплате корисницима

права према поменутом закону садржи податке о личности великог броја физичких лица, па би достављање тражених података довело до повреде права на њихову приватност, те да је сходно члану 14. ЗСПИЈЗ неопходан пристанак наведених лица.

Навео је и да је за тако велики број лица веома тешко обезбедити заштиту података о личности који се чувају у информационом систему, односно да би анонимизовање података који се односе на подносиоце захтева и чланове њихових породица претпостављало додатно и дуже ангажовање надлежних извршилаца за које Министарство не поседује кадровске капацитете.

ОДЛУКА ПОВЕРЕНИКА

Повереник је у поступку по жалби пошао од члана 5. став 2. према ком свако има право да му се информација учини доступном, члана 8. о могућности ограничења приступа које мора бити у складу са захтевима за ограничење (законски основ, штета, сразмеран сврси у демократском друштву) и начела раздвајања информације (члан 12).

Повереник је утврдио да је орган власти погрешио позивајући се на одредбу члана 14, јер је, с обзиром на принцип раздвајања информације из члана 12, могуће раздвојити заштићену информацију чије би одавање повредило право на приватност од осталог дела документа који је потребно и могуће пружити на увид.

Други аргумент органа којим се указује да информациони систем садржи велики број података и да је потребан пристанак корисника зато што би у противном дошло до повреде права на приватност, као и да орган нема услова да изврши анонимизовање података, Повереник је одбацио сматрајући да је ирелевантан за питање података који се траже захтевом, с обзиром на то да се **не траже подаци о личности него опште информације, тј. статистички подаци о корисницима накнада са сврхом анализе примене Закона** о финансијској подршци породицама са децом. Додатно је нагласио да је управо поменути закон у члану 47. став 2. прописано да се за потребе научноистраживачког рада и статистичких анализа подаци о личности користе и објављују на начин којим се обезбеђује заштита идентитета корисника права, у складу са наведеним законом, док је чланом 48. став 1. тог закона прописано да корисник података из информационог система може између осталог бити и физичко лице – под условом да је Законом о финансијској подршци породицама са децом овлашћено да тражи и прима податке, да су ти подаци неопходни за извршење послова из његове надлежности или служе за потребе истраживања уз услов да се обезбеди заштита података о личности у складу са законом којим се уређује заштита података о личности. Другим речима, Повереник је нагласио да је **пружање на увид података који су анонимизовани већ предвиђено конкретним законом** који представља основ за обраду података.

У односу на позивање органа на **неуједначеност између великог броја података и недовољних капацитета** за припремање података које захтева велик број извршилаца, Повереник је закључио да наведено **не представља довољан разлог за ускраћивање приступа информацијама, иако се може узети као разлог за продужење законског рока** у смислу члана 16. став 3, који органу власти даје могућност да по захтеву поступи у накнадном року који не може бити дужи од 40 дана од дана подношења захтева када за то постоје оправдани разлози, с тим да о томе обавести тражиоца.

Повереник је наложио органу да достави тражене информације, али и да пре достављања копија докумената заштити податке о личности као што су: имена и презимена свих лица осим службених, адресни подаци, матични број грађана и слично, уколико су садржани у тим документима.

КОМЕНТАР

У овом примеру видљиво је како је орган власти, занемаривши право лица на приступ информацијама (члан 5), карактер информације која се тражи и начело раздвајања информације (члан 12), као и посебне обавезе за пружање информација прописане посебним законима, донео одлуку којом је ускратио право на слободан приступ информацијама од јавног значаја уместо да захтев уважи. Да је орган узео у обзир те околности, не би било места позивању на пристанак лица као услов за омогућавање увида (не траже се подаци о личности), а тиме ни на имплицитно позивање на злоупотребу права које, иако није поменуто, извире из аргумената. Управо је чињеница да су органу потребни неко време и уложени труд да прегледа, копира (скенира), издвоји, означи и припреми информације за тражиоца, пазећи при том да не угрози право на приватност, често коришћен изговор за непоступање, односно ограничавање приступа информацијама директним или индиректним позивањем на злоупотребу права (члан 13). Ипак, органи власти треба да имају на уму да је право грађана на приступ информацијама гарантовано Уставом и да сва ограничења морају бити изузета, као и у складу са чланом 8. који одређује границе и обим ограничења – морају да буду заснована на закону, повреда легитимног интереса мора да буде озбиљна, а све то само ако и уколико је неопходно у демократском друштву.

Оно што је орган требало да уради уместо погрешног резонувања у смеру заштите података о личности јесте да продужи рок и ангажује довољан број лица како би се што пре припремили тражени документи. Код статистичких података по правилу ће бити потребно спровести анонимизовање података, што захтева одређено време. Да се није радило о новинарки, могао је и да наплати трошкове (члан 17) припреме информације и тиме индиректно и делом компензује ангажовање ресурса у поступку. Зато орган мора да постави питање:

Да ли би информације могао да припремим у дужем временском периоду који ми дозвољава ЗСПИЈЗ (40 дана), уз привремено ангажовање додатних запослених (преусмеравањем из других организационих јединица, нпр.)? (члан 16. став 3)

У пракси управо захтев који тражи ангажовање запослених да би се на њега одговорило и омогућио приступ информацијама од јавног значаја најчешће доведе до неоправданог ускраћивања права на приступ информацијама, често кроз позивање на заштиту података. У пракси неких европских држава око 25 радних сати се сматра одговарајућим временским периодом да се припреми информација (додуше, уз могућност наплате трошка ако прелази наведени временски оквир). С друге стране, у значајном броју случајева статистички или други подаци о примени ЗСПИЈЗ требало би да се прикупљају и од стране самог органа као материјал за евалуацију примене овог закона. Органи би у том смислу требало да послушају потребе истраживача, научника и стручњака у области, али и сопствене потребе у смислу унапређења законског оквира, као и да прикупе и анализирају индикаторе примене прописа.

Случај 4: Раздвајање информација које садрже податке о личности од осталог дела за који јавност има право да зна

Решење Повереника 071-01-2264/2018-03 од 16.5.2019. – Новинарка, Мрежа за истраживање криминала и корупције КРИК против Агенције за борбу против корупције – жалба против обавештења у вези са доставом информација о статусу поступка који Агенција води против Синише Малог везано за имовину и приходе – жалба усвојена, објављена информација није тражена информација, наложено давање информације уз раздвајање информација према члану 12.

ОПИС СЛУЧАЈА. Новинарка Мреже за истраживање криминала и корупције (КРИК) поднела је 26.12.2018. захтев за приступ информацијама од јавног значаја Агенцији за борбу против корупције тражећи информације у вези са поступком ванредне провере извештаја о имовини и приходима Синише Малог (јавни функционер), који је Агенција покренула 20.2.2017. године, јер у извештају није навео податке о приходима из којих школује децу.

Агенција је новинарки доставила део информација, али није доставила копију извештаја о контроли, односно копију документа који садржи налазе поступка ванредне провере извештаја о имовини и приходима и у одговору се позвала на поступак који је Прво основно јавно тужилаштво у Београду водило против Синише Малог због сумње да није навео тачне податке о имовини. Агенција је изјавила да је новинарки доставила све информације изузев оних објављених на интернету (од стране организације цивилног друштва у оквиру које је ангажована новинарка) о томе у којој је фази поступак ванредне провере извештаја, а које су јој лако доступне (члан 10), као и да јој је доставила линк ка тим информацијама.

ОДЛУКА ПОВЕРЕНИКА

У првом кораку Повереник је поступајући по жалби закључио да је Агенција повредила ЗСПИЈЗ, јер је у односу на информације које су предмет жалбеног поступка пропустила да новинарку обавести о томе да ли поседује тражене информације, односно документе у којима су исте садржане; такође, није јој, уколико их поседује, доставила ни копије истих, чиме није поступила у складу с чланом 5. ЗСПИЈЗ, који дефинише права тражиоца, као и чланом 16. став 1, који одређује поступање у сврху омогућавања реализације права, нити је донела решење о одбијању поднетог захтева у том делу, што је била дужност да учини према члану 16. став 10. ако је сматрано да је потребно да одбије захтев.

Наиме, Повереник је оценио да се орган **погрешно позвао на члан 10. према ком, ако је информација већ објављена, орган треба тражиоцу да пружи информацију о томе где је и када информација објављена**. Орган је доставио линк на ком су објављене информације које се односе на исти случај, али, како је утврдио Повереник, које **нису идентичне информацијама које су тражене** од стране тражиоца (већ само наводе да постоје такве информације); стога није било места примени члана 10, јер самим достављањем линка није удовољено захтеву тражиоца, већ је орган требало да одлучи да ли тражилац има право на приступ информацијама (уважити или одбити захтев у целости или делимично, према члану 16. став 1, односно члану 16. став 10). Члан 10. је примењив само у случају када објављене информације одговарају информацијама траженим захтевом, а овде се радило о информацијама о поступку пред другим органима (и информацијама из тог поступка које је дала Агенција), док се захтев односи на поступак пред Агенцијом.

С аспекта односа двају права релевантан је други део ове одлуке, којим је у ствари Повереник, одлучујући да тражилац има право на приступ информацијама, наложио органу да заштити одређене делове информације у сврху заштите података о личности. У том делу, Повереник је закључио да је **неспорно право тражиоца на тражене информације на основу члана 5. ЗСПИЈЗ** и да исте треба да јој се доставе, али уз примену члана 12. ЗСПИЈЗ који одређује да се, уколико их је могуће раздвојити, тражиоцу доставе информације уз заштиту оних делова које треба заштити применом одредби о ограничењу права (чл. 9 и 14) узимајући у обзир обим и границе ограничења (члан 8). Наиме, Повереник је закључио да би приступ целовитом документу представљао прекомерну обраду података о личности, супротно основном начелу пропорционалности, односно сразмерности из члана 8. ЗЗПЛ 2008.

Повереник је одредио решењем да се новинарки доставе тражене информације у вези са поступком ванредне провере извештаја о имовини и приходима функционера, односно копије:

- докумената у којима су садржани извештаји о контроли, односно налази тог поступка, и докумената из којих се може сазнати докле је стигао наведени поступак,

као и да је, у истом року,

- обавести да ли поседује информације о томе како је наведени поступак окончан, да ли је функционеру изречена санкција и каква, те да јој, уколико поседује наведене информације, достави копије докумената у којима су исте садржане, с тим што ће

пре достављања заштитити и учинити недоступним податке о личности као што су: адресни подаци, матични број грађана и сл. уколико су садржани у наведеним документима.

КОМЕНТАР

Остављајући по страни сам покушај органа власти у овом конкретном случају да новинарку упути на текст организације за коју ради и с којим је засигурно упозната (ако га није и сама писала), а који је и послужио као основ за тражење додатних информација, са аспекта односа права на приступ информацијама и заштите података о личности овде је у фокусу нешто друго: чињеница да је орган пропустио да изврши своју законску обавезу и да пође од информације коју неизоставно поседује (поступак ванредне провере извештаја који сам спроводи), затим да размотри да ли постоје делови за које је потребно ограничити приступ (уз примену чл. 9. и 14. за основе ограничења и члана 8. за обим и границе ограничења), те утврди да ли је могуће раздвојити информације (члан 12). И овај пут се одредба члана 12. о разграничењу показује централном одредбом која прелама однос између информације коју јавност има право да зна и информације која треба да буде заштићена. Повереник је својим решењем назначио да се заштита података о личности односи на ужи круг података о личности из зоне приватности према члану 14. т. 2, с обзиром на то да се ради о јавном функционеру – адресни подаци, матични број грађана који се односи на лице, итд.

Овде такође треба нагласити да је орган покушао да тражиоца одврати од тражења информације (погрешном) применом неког од чланова ЗСПИЈЗ којима уствари отежава или ускраћује примену права. Органи власти често тражиоцу достављају линк за интернет страницу на којој је објављена одређена информација као одговор на захтев тражиоца за приступ информацијама од јавног значаја. У неким случајевима ради се о истоветној информацији и тиме је тражиочевом захтеву удовољено. Понекад, као у овом случају, неће се радити о информацији која је тражена, него о некој сличној информацији. Органи то чине углавном због незнања и неразумевања института информације већ доступне јавности (члан 10) који претпоставља да се ради о званичној и идентичној информацији. Ипак, у неким случајевима овај се институт користи како би се одуговлачило или избегло давање информације, чиме се озбиљно повређује право тражиоца на приступ информацијама од јавног значаја и обезвређују сврха и циљ ЗСПИЈЗ.

Члан 10. и упућивање на већ објављену информацију примењиви су само у случају када објављене информације одговарају информацијама траженим захтевом. При томе би у правилу требало да се ради о званичним информацијама (на које уосталом упућује и сам ЗСПИЈЗ у члану 10. кад помиње 'назив службеног гласила, назив публикације' (јер се само у оквиру њих могу наћи у потпуности веродостојне информације), а све остало је интерпретација (нпр. новинарски текст о неком извештају не садржи потпун извештај него интерпретацију делова извештаја) или може да се нађе на извору који не гарантује сигурност/тачност. То не значи да је информација неистинита (и где би било места примени члана 11), већ само да се не ради о информацији која је идентична оној која је у поседу органа. У том смислу, ако већ негде постоји објављена информација, требало би потврдно да се одговори на следећа питања:

Дали је информација која је објављена доступна јавности на службеној интернет страници органа, порталу или публикацији намењеној објављивању службених информација (нпр. страница неког органа, службени гласник, службена публикација, апликација)? (члан 10)

Да ли је информација која је објављена на тај начин у својој садржини баш та информација коју тражилац тражи (нпр. извештај, анализа, образац, итд.)? (члан 10, члан 2)

Дакле, ако информација није објављена званично или није доступна на интернет страници намењеној објављивању званичних информација и докумената, или се не ради о информацији коју тражилац тражи (при чему се може радити о другом формалном називу документа, јер тражилац не мора нужно да зна како се назива акта), неће бити места примени члана 10. о већ доступној информацији. У правилу, ако се ради о медијским натписима и интерпретацији информације коју је неко други добио, нема места примени члана 10, већ корисник мора да добије исту информацију.

За рад новинара, истраживача и научника од пресудне је важности да је извор информације поуздан и тачан, а то ће бити само ако је информација оригинална и званична (документ органа власти). У том смислу, циљ и смисао ЗСПИЈЗ остварују се давањем информација органа власти, а не упућивањем на интернет странице медија или организација цивилног друштва које наводе, приказују или интерпретирају званичне документе органа власти. У крајњем случају, ако је информација дата једном кориснику (медију, организацији цивилног друштва), мора да буде дата и сваком другом.

Случај 5: Информација од изузетног значаја за јавност, нема места заштити интегритета једног поступка ускраћивањем информација из поступка другог органа

Решење Повереника 071-01-232/2017-03 од 24.2.2017. – Новинарка портала Пиштаљка против Агенције за борбу против корупције – жалба на решење која се односи на изјаве Марије Мали о „правдању“ личних прихода остварених у брачној заједници – жалба усвојена, нема ограничења због заштите кривичног поступка нити приватности, подаци од интереса за јавност, доступни јавности

ОПИС СЛУЧАЈА. Новинарка портала Пиштаљка тражила је 22.12.2016. од Агенције за борбу против корупције попис предмета контроле имовине и прихода градоначелника Града Београда Синише Малог из 2016. године; изјаве његове бивше супруге Марије Мали о „правдању“ личних прихода остварених у брачној заједници, као и документе из којих се могу сазнати мере које је Агенција предузела поводом њене изјаве да је информација о „правдању“ личних прихода остварених у брачној заједници лажна.

Агенција је 20.1.2017. донела решење којим је одбила захтев, позивајући се на ограничење из члана 9. став 2. и могућност ометања и угрожавања поступка који се води пред Вишим јавним тужилаштвом – поступак је покренут на основу поступка провере података из извештаја о имовини и приходима градоначелника Града Београда Синише Малог у ком је утврђено да постоји основ сумње да је извршено кривично дело непријављивања имовине и давања лажних података о имовини из члана 72. Закона о Агенцији за борбу против корупције („Сл. гласник РС“, бр. 97/08, 53/10, 66/11 – УС, 67/13 – УС, 112/13 – аутентично тумачење, 8/15 – УС, 88/19), као и евентуално друга кривична дела за која се гони по службеној дужности. Такође, позвала се на потребу заштите приватности и података о личности, на претпоставку невиности градоначелника, као и потребу заштите података из поступка и извештаја који су прикупљени у ту сврху (док су остали подаци о имовини јавно објављени). У вези са бившом супругом градоначелника истиче да није носилац функције, па нема места примени члана 14. т. 2.

У жалби новинарка истиче да се не траже информације из поменутог поступка, већ информације у поседу Агенције и да није на Агенцији да процењује шта ће се користити у поступку, као и да се не ради о доказивању кривичног дела; да је бивша супруга личност од интереса за јавност (члан 14, т. 2) и да се све информације односе на градоначелника, због чега нема места примени ЗЗПЛ 2008, а да је такође (након добијања решења) добила сагласност исте да се подаци објаве, коју прилаже жалби.

ОДЛУКА ПОВЕРЕНИКА

Повереник је пошао од члана 5 (право на приступ информацијама од јавног значаја), као и могућих ограничења из члана 9. т. 2 (интегритет поступка), заштите приватности из члана 14. и границе и обима ограничења из члана 8. С обзиром на наведене одредбе и околности случаја, Повереник је закључио да је орган власти погрешно позивајући се на ограничење из члана 9. т. 2, као и на приватност.

Повереник је закључио да је орган неоправдано одбио захтев позивајући се на одредбу члана 9. т. 2. ЗСПИЈЗ. Орган **није доказао да би достављањем информације настала озбиљна штета за заштићени интерес која претеже над интересом за приступ информацији**. Није довољно да орган констатује да се ради о предистражном поступку који је у току, нити да претпостави да би могло доћи до ометања његовог даљег вођења и окончања, већ је првостепени орган обавезан да на несумњив начин докаже да би тражени приступ озбиљно омео даље вођење предметног поступка и тиме га угрозио на начин да сврха тог поступка не може да се испуни, па би стога наступиле озбиљне правне или друге последице. Тражене информације могу бити од значаја за утврђивање кривичног дела, али то не значи аутоматски да је приступ јавности тим информацијама ограничен, јер би се тиме угрозио сам поступак који води Тужилаштво. Терет доказивања у сврху примене ограничења је на органу власти, при чему мора да се води чл. 8 и 9. ЗСПИЈЗ. При томе је Повереник истакао да је **евидентно да постоји појачан интерес јавности** за овај догађај, односно личност, јер је низ информација садржаних у траженој документацији већ доступно јавности путем медија (о куповини и његовој имовини), да Агенција већ годинама води поступке у односу на градоначелника и да му је већ изрекла мере, као и да је иницирала поступке пред другим органима (пореским, тужилаштом), о чему је већ обавештавала јавност.

Нема места ни заштити приватности у односу на тражене информације, јер се ради **о службеном поступку провере извештаја о имовини и приходима јавног функционера који је личност од интереса за јавност** (члан 14. т. 2) и нема места за примену приватности. Неосновано је позивање органа власти на одредбе ЗЗПЛ 2008 и тврдња да су подаци из извештаја – подаци о личности чије би објављивање представљало њихову недозвољену обраду у сврху различиту од оне за коју је одређена, а посебно имајући у виду да се у односу на бившу супругу градоначелника не може применити услов из члана 14. т. 2. ЗСПИЈЗ, јер именована није носилац државне и политичке функције. Повереник је заузео став да се **обрада података у конкретном случају врши у сврху приступа истима** на основу и под условима прописаним ЗСПИЈЗ, па се у ситуацији **када су подаци о личности истовремено и информације од јавног значаја примењују одредбе члана 14. ЗСПИЈЗ**, и то у односу на Сенишу Малог одредба члан 14. т. 2, а у односу на Марију Мали одредба члан 14. т. 1. с обзиром на то да је она дала сагласност да првостепени орган достави све изјаве, прилоге и

информације о личности које је доставила Агенцији, који се на њу односе, у поступку провере података из извештаја о имовини и приходима њеног бившег супруга градоначелника.

Повереник није уважио навод органа власти да би објављивањем тражених информација у тренутку када одлуком суда није утврђено да је Синиша Мали извршио кривично дело, било повређено, између осталог, право на претпоставку његове невиности – и то из разлога што се информације односе на поступак провере података из извештаја о његовој имовини и приходима пред Агенцијом за борбу против корупције у коме се **не одлучује о кривичној одговорности**, због чега објављивање истих не може довести до повреде претпоставке његове невиности.

Из наведеног јасно произлази да се ради о информацијама од јавног значаја, у вези са којима није доказано да је потребно применити ограничење из члана 9. т. 2. или заштиту приватности из члана 14, као и да тиме **корисник има право на приступ информацијама** према члану 5.

Поништавајући решење органа власти и налагањем достављања тражених информација, Повереник је уједно применио одредбе чл. 12 и 14 у делу који се односи на податке о личности које су приватног карактера и које је могуће **издвојити од остатка информације, јер би у противном била повређена приватност**. То су следећи подаци: имена и презимена свих лица осим службених и Синише и Марије Мали, адресни подаци, матични број грађана, број банковног рачуна, новчани износи на банковним рачунима, подаци о адреси на којој се непокретности налазе, регистарски бројеви превозних средстава и сл., уколико су садржани у наведеним документима, па их треба учинити недоступним.

КОМЕНТАР

У овом случају указано је на неколико учесталих проблема са којима се сусрећу органи власти при примени ЗСПИЈЗ када решавају захтеве за приступ информацијама које укључују и податке о личности, односно податке који се тичу носилаца јавних функција.

Прво, при позивању на ограничења из члана 9. недовољно је позвати се на законске описе ограничења и утврдити да постоји могућност да заштићени интерес буде повређен. Као што је приказано у претходним случајевима, орган је дужан да јасно, недвосмислено и уверљиво образложи како би и у којој мери настала штета по заштићену вредност, тј. како би се штетно одразиле последице на ту вредност ако би информација била дата тражиоцу. У овом случају орган је погрешно, јер је информација настала у другом службеном поступку, а чак и да јесте непосредно настала у истражном поступку, још увек није доказано да ће довести до тако озбиљне штете да би сврха самог истражног, односно кривичног поступка била угрожена.

Друго, чак и да је доказао да постоји та веза, још увек постоји могућност да би интерес јавности да зна био над заштићеним интересом – овај конкретан пример је један од таквих о ком јавност већ много тога зна, у ком се поступци континуирано воде (и о њима обавештава јавност) и који је непрестано под лупом медија и истраживача, али и институција за спречавање корупције. Зато је било разумљиво да нема места примени ограничења у демократском друштву. У овом случају орган је код примене ограничења требало да се пита:

Да ли у овом случају, ако се пође од било ког ограничења, а с обзиром на чињенице: о ком се лицу ради, о ком збиру различитих ситуација које су довеле до поступања одговарајућих надзорних тела се ради, да су многе информације већ доступне у јавности путем службених органа и путем медија; да ли би у таквом случају било неопходно и у којој мери би било у складу са демократским вредностима којима тежи друштво да се такве информације ускрате јавности. Другим речима, у којој мери и обиму би била допуштена суспензија демократских вредности да би се заштитио интерес за који ЗСПИЈЗ прописује да треба да га заштити ако би био озбиљно и недвосмислено повређен.

У односу на заштиту приватности, Повереник је врло јасно истакао да је градоначелник јавна личност и да су поступак и информације које га се тичу јавног карактера, чиме је испуњен услов из члана 14. т. 2. Супруга је у међувремену дала сагласност, па се и на податке о личности везане за њу примењује члан 14. т.1. Посебна вредност овог решења је у стављању у однос основа за обраду података из ЗЗПЛ 2008 и основа који пружа ЗСПИЈЗ – Повереник је јасно истакао да добијање информације према ЗСПИЈЗ представља законски основ обраде који мора да уважи ЗЗПЛ 2008 и да се таква обрада спроводи на основу и под условима прописаним ЗСПИЈЗ, па се у ситуацији када су подаци о личности истовремено и информације од јавног значаја примењују одредбе члана 14. ЗСПИЈЗ и ограничава приступ у оној мери у којој давање информације не налаже један од услова за њихово пружање кориснику.

Случај 6: Одбијање захтева због заштите података о личности – да ли би информација била доступна свима?

Решење Повереника 071-01-4316/2018-03 од 3.6.2020. – Тражилац против Клинике за рехабилитацију „Др Мирослав Зотовић“ – жалба на одговор који се односи на достављање података о именима и презименима лекара, медицинских сестара и техничара који су учествовали у предузимању медицинских мера у поступку лечења Б.Б., 3.6.2020. – жалба одбијена, није информација од јавног значаја, подаци о личности

ОПИС СЛУЧАЈА. Тражилац (физичко лице) је 1.11.2018. поднео захтев Клиници за рехабилитацију „Др Мирослав Зотовић“ у Београду за информацијама из којих се може утврдити који су запослени на клиници (имена и презимена лекара, медицинских сестара и медицинских техничара) учествовали у предузимању медицинских мера и поступку лечења његовог покојног члана породице у одређеном временском периоду (специфично три последња дана лечења, током целог дана 0-24 часа).

Орган власти је по добијању захтева за слободним приступом информацијама упутио тражиоцу медицинску документацију о лечењу члана породице према Закону о правима пацијената, те је обавестио Тражиоца да је то учинио и да су информације које Тражилац захтева видљиве из достављене медицинске документације (имена и презимена запослених који су били укључени у поступак лечења).

ОДЛУКА ПОВЕРЕНИКА

Повереник је утврдио да је орган погрешно што није одбио захтев у складу с чланом 16. став 10, те је својим решењем одбио захтев у поступку по жалби применом одредбе члана 173. став 2. ЗУП, која га овлашћује да, када нађе да разлози нерешавања нису оправдани, или сам одлучи о управној ствари или одреди рок од 15 дана органу да изда решење.

Повереник је одбио захтев истичући да се **не ради о информацији од јавног значаја из члана 2. став 1**, а у вези са чланом 14. који предвиђа ограничење из разлога заштите приватности, јер не постоје изузеци.

Повереник је утврдио да се ради о подацима о личности из члана 3. т. 1. ЗЗПЛ 2008 и нарочито осетљивим подацима (о здравственом стању) из члана 16. ЗЗПЛ 2008 (при томе се ради о раније важећем ЗЗПЛ из 2008. године са каснијим изменама и допунама који је важио у време подношења захтева), који се не могу учинити доступним јавности као информације од јавног значаја. Недостаје битан елеменат појма информације из члана 2. став 1. – ‘оправдан интерес јавности да зна’, који подразумева обавезу органа власти да такву информацију учини доступном

и сваком другом лицу (неком другом тражиоцу физичком лицу, медијима, организацијама цивилног друштва, предузећима, итд.) и јавности генерално. Давањем информација о лекарима и медицинским радницима који су лечили одређеног пацијента постале би јавно доступне информације о болничком одељењу и запосленима, а тиме и информације о здравственом стању физичког лица које нису општег карактера, нити има места примени изузетака из члана 14 (нема пристанка лица, не ради се о ситуацији од интереса за јавност, односно носиоцу функције, нити је реч о ситуацији да је лице само навукло на себе интерес јавности).

КОМЕНТАР

Ова ситуација у којој је Повереник заштитио приватност лица, не налазећи места интересу јавности да зна када се ради о осетљивим подацима као што је здравствено стање, указује на један важан критеријум који може помоћи код балансирања између права на приступ информацијама од јавног значаја и података о личности. Тај критеријум је одговор на следеће питање:

Да ли би увид у конкретне податке (копију података, увид у документацију) према ЗСПИЈЗ требало да добије било који припадник јавности (укључујући треће лице које нема никакве везе са овом ситуацијом, новинар, организација цивилног друштва, предузеће) или само тражилац (и евентуално друга лица која имају легитиман интерес)? (чл. 5 и 6)

У многим ситуацијама можемо у односу на конкретног тражиоца и да видимо везу између податка (податка о личности) и његовог права да тај податак добије. То може бити неки посебан правни основ, као што је за пацијенте и њихове сроднике Закон о правима пацијената („Сл. гласник РС“, бр. 45/13, 25/19 – др. закон, чл. 7. и 11), за ученике и родитеље ЗОСОВ (нпр. члан 9. ст. 2, 5. и 9), за пореске обвезнике Закон о пореском поступку и пореској администрацији („Сл. гласник РС“, бр. 80/02, 84/02 – испр, 23/03 - испр, 70/03, 55/04, 61/05, 85/05 – др. законик, 62/06 – др. закон, 61/07, 20/09, 72/09 – др. закон, 53/10, 101/11, 2/2012 - испр, 93/12, 47/13, 108/13, 68/14, 105/14, 91/15 – аутентично тумачење, 112/15, 15/16, 108/16, 30/18, 95/18, 86/19, члан 24), за права затвореника, права државних службеника, итд.... Може се радити и о обавези руковоаоца органа према ЗЗПЛ 2008 да омогући лицу на које се подаци односе приступ сопственим подацима о личности (члан 26). У свим тим ситуацијама одређена лица – пацијенти, ученици, затвореници, државни службеници – имају посебан правни основ и легитиман интерес да добију податке, по правилу сопствене податке (податке о себи). У неким (ретким) државама такви подаци такође се сматрају подацима који потпадају под закон о слободи информисања, али се различито третирају и приказују (нпр. у САД или Великој Британији где се називају тзв. захтеви о себи, *first person requests*, или сопствени захтеви, *own requests*). Ако постоји такав посебан правни основ, орган би требало (као што је направио и орган у овом

случају) да примени тај посебан закон и омогући кориснику приступ информацији у оној мери и у оном обиму који му тај закон гарантује (а то ће у правилу бити шире него што би икада било по ЗСПИЈЗ). У том случају орган треба да одбије захтев постављен према ЗСПИЈЗ са одговарајућим образложењем да се не ради о информацијама од јавног значаја према члану 2. ЗСПИЈЗ и образложи зашто је то тако.

Када се ради о ЗСПИЈЗ, нису релевантне посебне основе које би неком лицу давале могућност да приступи подацима и то зато што, због основне премисе да су сви корисници ЗСПИЈЗ једнаки, њихови посебни правни основи за приступ информацијама су ирелевантни. Управо зато, уместо логички погрешног закључивања да би због интереса тог конкретног лица постојао оправдан интерес (јавности) да зна, а полазећи од тога да лице због конкретне везе са предметом представља себе као индивидуу, а не јавност, као и да неком другом лицу не би био омогућен приступ информацијама према ЗСПИЈЗ (јер такве везе нема), ове информације треба заштитити у односу на јавност (иако најчешће не и у односу на конкретног тражиоца). У заиста изузетним случајевима могло би да се покаже да су те ситуације и од интереса за јавност (нпр. учестали пропусти у болници, нехумано поступање у затвору, учестало кршење права ученика), при чему опет треба да се пази на заштиту података о личности, али ће се у принципу радити о ситуацијама везанима за конкретно лице и његову специфичну ситуацију коју регулишу посебни закони.

Тиме се, наравно, не утиче на могућност лица да остварује приступ тим информацијама на основу легитимног интереса према посебном закону и користи друге инструменте заштите, као што ти закони у правилу и предвиђају (нпр. процесни закони, посебни закони), па је у овом случају орган (клиника) доставио лицу информације према пропису који штити права пацијената. Ако лица сумњају на кршење закона уместо да се ослањају на закон који уређује приступ јавним информацијама, имаће веће могућности расветљавања ситуације покретањем одговарајућих поступака по посебним законима – од тражења информација на које имају право у ширем обиму него да се примењује ЗСПИЈЗ до подношења поднесака и пријава инспекцијским и стручним службама (нпр. лекарској комори, надлежном министарству, итд.). Иако је ЗСПИЈЗ веома корисно и ефикасно средство за откривање неправилности и злоупотреба у политичко-управном систему, у великом броју случајева управо странке имају на располагању адекватна средства да се изборе за бољу позицију или подстакну откривање неправилности.

Случај 7: Да ли постоји други основ за ограничење приступа информацијама у документу који садржи податке о личности?

Решење Повереника 071-01-6/2020-03 од 11.3.2020. – Фонд за хуманитарно право против Тужилаштва за ратне злочине – жалба на решење у вези са достављањем неанонимизоване оптужнице против А.А. који се терети за извршење кривичног дела из члана 142. КЗ – решење поништено и предмет враћен на поновни поступак, други основ ограничења

ОПИС СЛУЧАЈА. Фонд за хуманитарно право поднео је 5.6.2019. захтев за доставу неанонимизоване оптужнице за ратне злочине (члан 142. КЗ СРЈ) против А.А. Орган власти је 10.6.2019. дописом доставио тражиоцу анонимизовану оптужницу у складу са Правилником о анонимизацији података о личности у оптужницама Тужилаштва за ратне злочине (донесен на иницијативу Повереника), те члан 8. став 6. ЗЗПЛ у складу са којим су у наведеној оптужници анонимизована, између осталог, и имена окривљеног и жртава.

Адвокат жалиоца у жалби наводи да 'анонимизовање имена жртава ратних злочина води томе да се оне учине невидљивим јавности, чиме се грубо повређује право на истину жртава, чланова њихових породица и друштва у целини, да жртве ратних злочина представљају личности од интереса за јавност, а ратни злочини појаве или догађаје од интереса за јавност', као и да 'имена жртава морају да буду јавно доступна, посебно што упознавање јавности са жртвом и јавно помињање њеног имена и презимена представља вид сатисфакције за жртву и предуслов за признање патњи које је претрпела, пре свега на основу свог идентитета.'

ОДЛУКА ПОВЕРЕНИКА

Повереник је по жалби против наведеног акта донео решење 18.9.2019. којим је поништио акт и предмет вратио на поновни поступак, те наложио органу да утврди да ли има услова за ограничење у складу са ЗСПИЈЗ.

Орган власти је донео решење 1.10.2019. којим је, позивајући се на одредбе Законика о кривичном поступку („Сл. гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14, 35/19, члан 304. став 1. и члан 345. став 1), ЗЗПЛ (члан 19. став 1), Правилника о управи у јавним тужилаштвима („Сл. гласник РС“, бр. 110/09, 87/10, 5/12, 54/17, 14/18, 57/19, члан 73д) и Правилника о анонимизацији података о личности у оптужницама Тужилаштва за ратне злочине (члан 5. став 2) одбио захтев жалиоца за достављање неанонимизоване оптужнице, позивајући се на члан 8. ЗСПИЈЗ (ограничење права), члан 9. т. 5 (тајност података) и члан 14 (заштита приватности). Наводи да, иако су ратни злочини догађаји од интереса за јавност, а

починиоци таквих кривичних дела личности од интереса за јавност, одлука о томе који се подаци и у ком обиму могу учинити доступним јавности захтева посебну процену у сваком конкретном случају; однос оправданог интереса јавности да зна идентитет окривљеног лица и права на приватност тог лица неопходно је проценити у свакој конкретној ситуацији понаособ, у зависности од садржине акта који се објављује, а да тај однос зависи, између осталог, и од фазе у којој се конкретни кривични поступак налази (истакнуто је да подизање оптужнице и њено потврђивање представљају почетак поступка пред надлежним судом, а с обзиром на то да се у конкретном случају кривични поступак по оптужници пред надлежним судом налази на самом почетку, објављивање података о личности окривљеног лица у фази поступка када је у питању тужба подлеже рестриктивнијем режиму у односу на каснију фазу кривичног поступка).

У жалбеном поступку у односу на решење Тужилаштва Повереник је закључио да орган власти није утврдио све чињенице и околности од значаја за доношење правилне одлуке, између осталог зато што није следио упутства Повереника из ранијег решења по жалби и утврдио да ли постоје услови за ограничење.

Повереник је утврдио да орган **није јасно навео и образложио из ког разлога је потребно, оправдано и сразмерно ограничити приступ информацијама** - да ли приступ информацијама треба да се ограничи из разлога наведених у члану 9. т. 2 (ако би тиме угрозио, омео или отежао спречавање или откривање кривичног дела, оптужбу за кривично дело, вођење преткривичног поступка, вођење судског поступка, извршење пресуде или спровођење казне, или који други правно уређени поступак, или фер поступање и правично суђење) или у члану 9. т. 5 (ако би тиме учинио доступним информацију или документ за који је прописима или службеним актом заснованим на ЗСПИЈЗ одређено да се чува као државна, службена, пословна или друга тајна, односно који је доступан само одређеном кругу лица, а због чијег би одавања могле наступити тешке правне или друге последице по интересе заштићене овим законом који претежу над интересом за приступ информацијама). Другим речима, иако се орган позива на вођење поступка и посебно рану фазу кривичног поступка, а супротно упутству Повереника да размотри могуће основе за искључења и ограничења из ЗСПИЈЗ, он ниједном речју није евоцирао члан 9. т. 2, који управо покрива ситуацију у којој би требало да се заштити правно уређени поступак како би се спречило компромитовање тог поступка (уништавање доказа, утицај на сведоке, притисак на тужилаштво и сл.) и није могуће у потпуности утврдити да ли се ради о примени т. 2 (интегритет поступка) или т. 5 (тајност), при чему је у оба случаја потребно доказати да постоји веза између давања информација и заштићеног интереса, као и остале услове (нпр. да је документ означен као тајни), или оправданост примене ограничења права према члану 8 (легитиман интерес, озбиљност повреде, неопходност у демократском друштву). Како је навео Повереник, 'разлози за ускраћивање приступа информацијама не могу бити апстрактни и хипотетички, већ морају

бити учињени конкретним и јасно препознатљивим у односу на тражене информације. Ограничење сигурно није оправдано чланом 14, јер се не ради о приватности.

КОМЕНТАР

Овај предмет указује на неколико важних околности када се ради о примени ЗСПИЈЗ.

Прво, органи заиста имају проблем с адекватном применом прописа, као и образложењем својих одлука, чак и када се ради о органима којима је основни посао да примењују ЗСПИЈЗ и у томе буду максимално непогрешиви. Како је наведено и код других овде приказаних случајева, а сходно истицању од стране Повереника, није довољно да се препишу законске одредбе, чиме се остаје на нивоу апстракције, већ је нужно да се одлука конкретно образложи – пре свега да се ради о легитимном интересу, затим да се ради о штети која би врло вероватно настала и била озбиљна (оба та елемента – и вероватноћа и учинак – морају да се образложе и конкретизују), као и да је задирање у право неопходно у контексту онога што се сматра прихватљивим и сразмерним у демократском друштву.

Друго, органи су склони да се позивају на приватност (члан 14) као својеврсни 'разлог опште примене', јер је он заиста најчешће (оправдано или неоправдано) примењив – увек је могуће наћи податак о личности у траженом документу. Позивање на приватност толико је учестало до мере да чак и када постоји други могући разлог који би оправдавао примену ограничења, а овде је то конкретно члан 9. т. 2. и вођење кривичног поступка које би могло бити угрожено (орган би требало да докаже угроженост, ометање или отежавање које би наступило), органи пропуштају да га узму у обзир. Тим више је овде то изненађујуће, јер би разлози из т. 2. требало да буду најчешће истакнута ограничења у таквом типу органа власти (тужилаштво).

Орган је требало да се пита:

Да ли информација која се тражи има обележја искључења и ограничења којима се штите вредности из члана 9. и то тако да је јасно дефинисана или везана за заштићени интерес (означена, доступна само одређеном кругу лица, итд.) да би њено објављивање могло озбиљно да угрози тај интерес, односно доведе до озбиљне штете која је значајнија од оправданог интереса јавности да зна, и да ли је такво ограничење прихватљиво и примерено у друштву које се сматра демократским (односно демократским вредностима)? (чл. 8 и 9)

Да ли је заштита приватности разлог да се ускрати приступ комплетном документу или евентуално примењив на неке од података који су садржани у документу? (члан 14)

Случај 8: Комбинација заштите података о личности и другог законског ограничења – ограничење је неосновано, а информација од интереса јавности

Решење Повереника 071-01-3605/2019-03 од 10.6.2019. – Фонд за хуманитарно право против Министарства одбране – жалба на обавештење са елементима одлуке везано за информацију ко је био командант 16. граничног батаљона 1994. и 1995. године – решење поништено, није информација из приватног живота (ни тајни податак, јер нису испуњени услови)

ОПИС СЛУЧАЈА. Фонд за хуманитарно право затражио је 23.2.2015. захтевом податак ко је био командант 16. граничног батаљона Војске Југославије 1994. и 1995. године. Министарство одбране одбило је тај захтев 17.3.2015. позивајући се на ограничење из члана 9. т. 5 (информација или део информације за коју је прописима или службеним актом заснованим на закону одређено да се чува као државна, службена, пословна или друга тајна, односно који је доступан само одређеном кругу лица, а због чијег би одавања могле да наступе тешке правне или друге последице по интересе заштићене законом који претежу над интересом за приступ информацијама), истичући да је потребно заштитити претежнији интерес у виду одбране земље и члана 14 (заштита приватности и других права личности), јер се ради о подацима који се односе на име и презиме команданта који је обављао дужност сходно акту о унутрашњем уређењу и систематизацији формацијских места у Војсци Југославије, а који се чувају као тајни подаци према ЗТП (члан 32. став 11), као и који су садржани у персоналној евиденцији и који су у складу са одредбама тада важећих подзаконских прописа означени као поверљиви. Сходно томе нанела би се штета интересима одбране Републике Србије, а нема ни сагласности, нити је лице својим понашањем дало повода откривању информација (а услови из члана 14. су постављени кумулативно).

ОДЛУКА ПОВЕРЕНИКА

Ради се о две одлуке Повереника истог учинка (поништено решење и наложено достављање информација) с обзиром на то да је Управни суд поништио прво решење.

У првом решењу Повереника од 2.11.2016. он је поништио решење Министарства одбране и наложио му да без одлагања, у року од пет дана достави тражене информације, односно копије докумената из којих се може сазнати ко је био командант 16. граничног батаљона Војске Југославије 1994. и 1995. године, с тим што ће пре достављања копија докумената заштитити податке о личности као што су: адреса становања, матични број грађана, датум рођења и сл. уколико су садржани у наведеним документима. Повереник је у свом решењу оценио да орган власти није доказао испуњеност услова за ограничење приступа информацијама

(није доказао основ за тајност података, ни образложио могуће последице, нити образложио претежнији интерес).

Против решења Повереника Републички јавни тужилац је поднео тужбу Управном суду (био је за то овлашћен на основу члана 11. став 3. и члана 18. став 3. ЗУП, као и члана 29. Закона о јавном тужилаштву („Сл. гласник РС“, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 – др. закон, 101/11, 38/12 - УС, 121/12, 101/13, 111/14 - УС, 117/14, 106/15, 63/16 – УС). Управни суд је својом пресудом 11 У 18523/16 од 18.04.2019. поништио решење Повереника и нагласио да је у образложењу решења било потребно навести 'јасне и одређене разлоге из којих несумњиво произилази закључак да су у првостепеном поступку одлучне чињенице непотпуно или погрешно утврђене, као и да орган власти није доказао да законом прописан као претежнији интерес због кога је ускратио право на приступ информацијама у конкретном случају не претеже над интересом за слободан приступ информацијама од јавног значаја, и то за сваки од претежнијих интереса ради чије заштите је орган власти у конкретном случају одбио захтев тражиоца информације.' Другим речима, Управни суд је оценио да је 'Министарство одбране, као орган власти одбило захтев тражиоца за слободним приступом информацијама од јавног значаја, налазећи да је у конкретном случају заштита интереса одбране земље, заштита тајности података и заштита приватности и других права личности изнад интереса јавности да зна, и да је за сваки од ових правних основа у датом образложењу навело одређене правне прописе и разлоге.' Чињеницу да Министарство није према члану 105. став 2. ЗТП преиспитало ознаке података и докумената (степен тајности), Суд је нашао недовољно оправданима за закључак да се не ради о подацима, односно документима одређеног степена тајности.

У поновљеном поступку Повереник је донео решење (10.6.2019.) истог диспозитива, поништио решење Министарства одбране и наложио му да без одлагања, у року од пет дана, достави тражене информације, односно копије докумената из којих се може сазнати ко је био командант 16. граничног батаљона Војске Југославије 1994. и 1995. године, с тим што ће пре достављања копија докумената заштитити податке о личности као што су: адреса становања, матични број грађана, датум рођења и сл. уколико су садржани у наведеним документима.

Повереник је при одлучивању пошао од следећих правних норми које чине уобичајени правни инструмент у оваквим случајевима:

- претпоставка оправданог интереса јавности да зна (члан 4), осим ако орган власти не докаже супротно;
- право на приступ информацијама (члан 5);
- ограничења права на приступ информацијама (члан 8);
- ограничење права из разлога што се информација чува као тајна, а и због чијег би одавања могле наступити тешке правне или друге последице по интересе

заштићене законом који претежу над интересом за приступ информацијама (члан 9. т. 5);

- заштита приватности осим ако не постоји један од услова који оправдавају објављивање (члан 14).

Повереник је закључио да је орган погрешно кад је ограничио приступ информацијама позивајући се на члан 9. т. 5 (тајност) и члан 14 (приватност), јер није доказао услове за примену тих одредби, чиме их је учинио непримењивим, као и члан 8. који поставља услове за примену ограничења.

У односу на ограничење тајности (члан 9. т. 5), ***орган је морао према ЗСПИЈЗ да докаже да је оправдано ограничити право на приступ информацијама ради заштите претежнијих интереса***, и то тако да:

- докаже да је ограничење тајности установљено по ЗСПИЈЗ и по законски утемељеним прописима (да се ради о информацији или документу за који је прописом или службеним актом заснованим на закону одређено да се чува као тајна, односно који је (као поверљив документ) доступан само одређеном кругу лица); Повереник је утврдио да то није учињено, јер орган није након неколико година од истека рока спровео проверу ознаке тајности и тиме није учинио валидним ранију класификацију, односно ускладио класификацију са важећим прописом (одлука овлашћеног лица, ознака и др.), те се она стога не може сматрати валидном (а то је био дужан да учини до 24.12.2011.);
- да се ради о информацијама или документу због чијег би одавања могле наступити тешке правне или друге последице по интересе заштићене законом који претежу над интересом за приступ информацијама; Повереник сматра да није доказано да би могле наступити тешке правне или друге последице по заштићене интересе, нити да ти интереси претежу над оправданим интересом јавности да зна; орган није доказао узрочно-последичну везу између објављивања информације и штете, као ни значај те штете; Повереник је при том посебно истакао да се информације односе на време од пре 25 година, као и да су те оружане снаге у међувремену престале да постоје.

Имајући све наведено у виду, а посебно услове за ограничење права из члана 8 (постојање легитимног интереса, озбиљна повреда тог интереса, неопходност заштите у демократском друштву), Повереник је закључио да нема основа за примену ограничења из члана 9. т. 5. које би ограничавало право јавности да зна.

У односу на заштиту приватности из члана 14. Повереник је утврдио да се тражене информације односе на лице које је било професионално војно лице и на околност везану за вршење дужности, а не у вези са његовим приватним животом. Осим тога, с обзиром на то да се **услови за искључење ограничења приватности из члана 14. примењују алтернативно, а не кумулативно, није потребно да се испуне сва три, већ је довољно да буде испуњен један од њих**, а овде је испуњен услов из члана 14. т. 2. – ради се о професионалном војном лицу (ако се ради о личности, појави или догађају од интереса за јавност, а нарочито ако се ради о носиоцу државне и политичке функције и ако је информација важна имајући у виду функцију коју то лице врши).

КОМЕНТАР

Овај случај показује учестале ситуације када се ограничење из заштите података о личности комбинује са неким другим ограничењем. Он такође показује да и кумулација разлога за ограничење (врло често коришћена од органа, по начелу 'више је боље') не значи нужно успех органа у заштити информација ако нема јасне, недвосмислене и успешне аргументације која оправдава ограничење права на приступ информацијама. Управо супротно, недовољна, нелогична и неквалитетна аргументација разлог је који ће довести до поништења одлуке.

У овом случају орган се позвао на два ограничења која предвиђа ЗСПИЈЗ – једно се односи на тајност докумената (члан 9. т. 5), а друго на приватност и заштиту података о личности (члан 14). При томе орган не само да није образложио и доказао разлоге примене тих одредби, него је и погрешно у тумачењу правног правила. Повереник се, као и много пута до сада, осврнуо на праксу органа власти да набрајају законске основе без образложења и аргументације, због чега конкретна чињенична ситуација оправдава примену правног правила. То је чест проблем код примене ЗСПИЈЗ, јер органи не умеју да изложе аргументе који оправдавају примену неког ограничења или института ЗСПИЈЗ с обзиром на то да се ради о правним стандардима (нпр. озбиљна штета, претежнији интерес, итд.) и само, као по инерцији, набрајају и копирају законске одредбе као да је чињеница да је одредба преписана у решење довољан аргумент за ограничење права која грађанима гарантују Устав и закон. Органи би требало да идентификују праксу Повереника и судова садржану на интернет страници Повереника и у публикацијама, као и да настоје да образложе своје становиште. Зато орган треба да, пре посезања за било којим ограничењем, провери:

Да ли је ово ограничење заиста примењиво с обзиром на законске услове (легитимно, довело би до озбиљне штете/угрожавања, неопходно је у друштву које се сматра демократским)?

Да ли је то видљиво из образложења одлуке, тј. да ли просечно разумном лицу из свих чињеница које су у потпуности утврђене може бити јасно зашто је донета одлука којом се ограничава уставно право грађана?

У односу на балансирање приватности и јавног интереса, орган је погрешно у два аспекта.

Прво, орган је тумачио да су услови остваривање приступа информацијама које се сматрају подацима о личности из зоне приватности (члан 14) примењиви кумулативно, тј. да треба да се испуне сва три услова. Како је истакао Повереник, **услови су постављени алтернативно**, тј. довољно је да је испуњен један од њих (пристанак лица, догађај, појава или лице од интереса за јавност, или је лице дало повод за тражење информације). Зато је било неопходно да орган постави питање:

Иако се ради о подацима који се односе на приватну сферу лица, да ли у односу на те податке постоји било који од услова прописаних чланом 14. који би ипак довео до омогућавања приступа тим информацијама, односно да ли постоји потврдан одговор на било коју од следећих ситуација: Да ли је лице дало сагласност? Или је можда реч о личности, појави или догађају који су од интереса за јавност, а посебно да ли се ради о носиоцу државне и политичке функције или је информација важна с обзиром на функцију коју то лице врши? Или је лице својим понашањем дало повода за тражење информације, нарочито у вези са приватним животом?

Друго, орган је погрешно закључио да се из разлога што се ради о распореду који је део персоналне евиденције (која је поверљива) аутоматски ради о податку о личности који треба да се штити. И поверљива информација може бити дата на увид, односно као копија документа кориснику ЗСПИЈЗ ако тако покаже тест којим се закључи да је интерес јавности да зна важнији и јачи од могуће штете која би настала заштитом интереса. Важан је правни основ због којег се информација даје, а Повереник је при томе указао на контрадикторну праксу органа с обзиром на то да је исти претходно на адресе већег броја медија послао податке (укључујући осетљиве податке) о два бивша, односно садашња мајора Војске Републике Србије, након чега је уследио надзор од стране Повереника, као и кривична пријава. Како је истакао Повереник: 'На овај начин Министарство одбране контрадикторно поступа и у својој противречности чини повреду низа закона, како онемогућавањем приступа траженим информацијама код несумњивог постојања законског основа да исте учини доступним, тако и приликом неовлашћеног достављања података о личности из кадровског информационог система Министарства одбране и професионалног персоналног досијеа за одређена лица.'

Као и у другим случајевима, Повереник је закључио да се информација која је податак о личности (име и презиме) односи на вршење дужности, а не на информације из приватног живота (јавна сфера); да је примењив услов из члана 14. т. 2 (од интереса за јавност, посебно у односу на функцију), као и да је остале податке о личности потребно издвојити и заштитити на основу члана 12. ЗСПИЈЗ.

**Кораци у одлучивању о захтеву за приступ информацијама од јавног значаја
када су укључени подаци о личности**

Корак 1.

Да ли ЗАХТЕВ садржи прописане елементе и опис информације (јасан, разумљив)?

Корак 2.

Да ли се ради о ОРГАНУ ВЛАСТИ и да ли он РАСПОЛАЖЕ траженом информацијом?

Корак 3.

Да ли се ради о ИНФОРМАЦИЈИ ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА?

- ✓ Да
- ✓ Не (ради се о информацији која је од значаја за конкретно лице и доступна је њему по посебном закону; ради се о информацији из приватног живота лица за која не постоји оправдан интерес јавности) – одбити захтев

Корак 4.

Да ли информација која је од јавног значаја САДРЖИ ПОДАТКЕ О ЛИЧНОСТИ?

- ✓ Не – омогућити приступ информацији (подаци су из јавне сфере; нпр. чланство функционера у политичкој партији)
- ✓ Да –применити члан 14. ЗСПИЈЗ

Корак 5.

Да ли за информације које представљају податке о личности постоји било који од УСЛОВА ЗА ОБЈАВЉИВАЊЕ?

- ✓ Да – постоји сагласност, ради се о лицима, појавама и догађајима од интереса за јавност, посебно ако се ради о носиоцу државне и политичке функције и информација је важна с обзиром на функцију коју то лице врши (нпр. чланство у политичкој партији, друге информације у јавној сфери) односно лице је својим понашањем привукло интерес јавности
- ✓ Не – подаци су из приватне сфере (адреса, матични број, број банковног рачуна) – потребно их је заштитити

Корак 6.

Да ли је могуће податке о личности за које постоји потреба заштите УЧИНИТИ НЕДОСТУПНИМА?

- ✓ Да – анонимизовање података (зацрнити, избрисати, издвојити, итд.)
- ✓ Не –потребно је заштитити цео документ (у складу са начелима ограничења из члана 8. ЗСПИЈЗ)

При томе је потребно имати у виду:

- Да ли постоји неко од ограничења из члана 9. и да ли се може доказати (одређено законом, озбиљна штета која би довела до последица, то је неопходно у демократском друштву)?
- Да ли је информација већ јавно објављена (члан 10)?

Поглед са друге стране: о законском основу ограничења приватности

Законски основ претпоставља:

Сврху – Да ли постоји легитиман интерес за објављивање информације? Ради се о транспарентности у јавним пословима, одговорности власти, итд.

Пример:

Постоји легитиман интерес за објављивање информација о трошењу буџета, јер постоји право јавности да зна како се располаже јавним средствима.

Постоји легитиман интерес за објављивање информација о квалификацијама и радном искуству руководећих државних службеника.

Неопходност – Да ли је објављивање неопходно за остваривање сврхе? Или се сврха може остварити на друге, алтернативне начине?

Постоји потреба за ограничавањем права на приватност, али само умери у којој је то неопходно.

Пример:

Да ли ће се остварити сврха иако се објаве информације о трошењу средстава и без навођења имена лица која су добила средства или били пословни партнери органа власти (или само једно од то двоје)?

Да ли се сврха проверавања компетентности руководећих службеника може остварити без да се сазнају њихове формалне квалификације и претходно радно искуство?

Балансирање између два права

Приликом балансирања (и код других основа за ограничење) релевантни фактори могу бити:

Штета и њена озбиљност и последице по заштићена добра – нпр. објављивање банковног рачуна може да доведе до крађе података, објављивање здравствених података може да угрози емоционално стање лица.

Да ли је информација већ предмет интересовања јавности и да ли је делом или у целости већ присутна у јавности? Ко је и где објавио информацију? Да ли се ради о службеном извору или нпр. друштвеним мрежама, да ли је објављена у затвореној групи или свима, да ли је лако доступна?

Да ли је информација већ позната некој групи људи?

Да ли је лице већ изнело приговор објављивању информације?

Која су разумна очекивања лица? Да ли је могло да закључи да су ти подаци ушли или ће ући у јавну сферу (нпр. лице се пријавило на конкурс, па може очекивати да се јавност пита које су му квалификације)?

Прилагођено из смерница Повереника за информације УК.