



Република Србија
ПОВЕРЕНИК ЗА ИНФОРМАЦИЈЕ ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА И
ЗАШТИТУ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ

ИЗВЕШТАЈ
О СПРОВОЂЕЊУ ЗАКОНА О СЛОБОДНОМ
ПРИСТУПУ ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА
И ЗАКОНА О ЗАШТИТИ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ,
ЗА 2014. ГОДИНУ

Б е о г р а д
март, 2015. године

САДРЖАЈ

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ	4
2. ПРИКАЗ УКУПНИХ АКТИВНОСТИ ПОВЕРЕНИКА ЗА ИНФОРМАЦИЈЕ ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА И ЗАШТИТУ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ	7
3. ПРАВНИ ОКВИР	11
3.1. Правни оквир у области слободног приступа информацијама.....	11
3.2. Правни оквир у области заштите података о личности	14
4. ПРИМЕНА ЗАКОНА О СЛОБОДНОМ ПРИСТУПУ ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА	17
4.1. Активности Повереника на заштити права на слободан приступ информацијама од јавног значаја	17
4.1.1. Врсте и обим активности	17
4.1.2. Поступање Повереника по жалбама због повреде права на слободан приступ информацијама	19
4.1.2.1. Статистички приказ жалби и исхода поступка по жалбама	19
4.1.2.2. Ко су подносиоци жалби и које информације су захтевали	21
4.1.2.3. Органи власти против којих су изјављене жалбе Поверенику и разлози за жалбу	23
4.1.3. Извршење решења и закључака Повереника.....	29
4.1.4. Активности Повереника на јачању проактивног објављивања информација, унапређењу законских решења и афирмисању права	33
4.2. Судска заштита права на слободан приступ информацијама пред Управним судом.....	38
4.3. Надзор над спровођењем закона и одговорност за повреду права	40
5. ПРИМЕНА ЗАКОНА О ЗАШТИТИ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ.....	44
5.1. Активности Повереника у области заштите података о личности.....	44
5.1.1. Кратак приказ активности Повереника у области заштите података о личности	44
5.1.2. Надзор над спровођењем заштите података о личности	45
5.1.3. Поступање Повереника по жалбама.....	56
5.1.4. Вођење Централног регистра	65
5.1.5. Давање мишљења.....	69
5.1.6. Активности Повереника у вези са изношењем података из Републике Србије.....	73
5.1.7. Активности Повереника на афирмисању права на заштиту података о личности.....	75
5.2. Поступања правосудних органа и Уставног суда у области заштите података о личности.....	76
5.2.1. Поступање тужилаштва по кривичним пријавама Повереника.....	76
5.2.2. Поступање прекршајних судова по захтевима Повереника за покретање прекршајног поступка.....	77
5.2.3. Поступање Управног суда	77
5.2.4. Поступање Уставног суда.....	78
6. САРАДЊА ПОВЕРЕНИКА	79
6.1. Домаћа сарадња.....	79

6.2. Међународна и регионална сарадња.....	82
7. О СРЕДСТВИМА ЗА РАД И СЛУЖБИ ПОВЕРЕНИКА	84
8. ПРЕДЛОЗИ И ПРЕПОРУКЕ ПОВЕРЕНИКА	88

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

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

Познато је да је Република Србија једна од ретких земаља у којој све до пре само неколико година практично није постојао закон који је дефинисао и одређивао начин прикупљања, коришћења, обраде и чувања података о личности, односно на системски начин уређивао заштиту података о личности. Наиме, упркос формалном постојању Закона о заштити података о личности (СРЈ, закон из 1998), те заштите фактички није било. Та доцња у погледу како нормативног уређења, тако, посебно, праксе, за нашим окружењем, је и данас разлог због кога су оцене стања у две области из надлежности Повереника у врло великој мери различите.

У области слободе приступа информацијама од самог почетка па до сада, дакле већ више година, имамо континуиран прогресиван процес. Наравно, не сме се потценити и у 2014. години даље евидентно присуство бројних проблема од којих се неки одржавају већ годинама и о којима ће и у овом извештају бити речи. Поготово се не би смело потценити, и заслужује највећу пажњу, поновно појављивање неких проблема у вези са остваривањем слободе приступа информацијама за које је изгледало да су апсолвирани и превазиђени. Али, извесно је да се, без обзира на проблеме у области слободе приступа информацијама, може констатовати постојање позитивног процеса који је иреверзибилан. Потребно је само континуирано улагати напор да би га унапређивали, односно одржавали његов континуитет.

Веома је важно да сви одговорни напоре усмере на афирмацију модерних схватања суштине права на слободан приступ информацијама. То право, посматрано са становишта обавеза органа власти, поред пасивне, нужно мора да има и активну компоненту. Није, и не може бити довољно то да се органи власти на одговарајући, коректан начин (постојећим стањем не можемо бити задовољни) односе према захтевима за слободан приступ информацијама и да по истима поступају. Потребно је да органи власти што више информација о свом раду објављују на проактивној основи, и без посебних захтева. Средства и методе електронске комуникације и савремена техничка средства уопште примерена времену у коме живимо, битно олакшавају реализацију те идеје. Добро је што смо у прилици да оценимо да су и на том плану, иако уз бројне проблеме, резултати све евидентнији.

У области заштите података о личности ситуација је битно, квалитативно другачија. Негативни ефекти већ поменуте доцње додатно су потенцирани великим бројем негативних чињеница, од којих се две по свом значају, хронично, већ годинама издвајају.

Прва је та да је Повереник, дакле институција која имплементацији закона мора да да и без обзира на све даје битан допринос, у континуитету радио са малим, сасвим неадекватним бројем сарадника. Током 2014. године, пре свега захваљујући чињеници да је Влада обезбедила адекватан простор за смештај Службе повереника, овај проблем се бар почео решавати. Али, иако је Повереник крај 2014. дочекао са највећим бројем

сарадника, од кад његова служба постоји, тај број је око 60% оног који је предвиђен организационим актима на које је својевремено Народна скупштина дала сагласност.

Друга, заиста изузетно негативна чињеница је та да истовремено Влада и други државни органи нису извршавали задатке које је за њих утврдио Закон о заштити података о личности. Овакав однос према законским обавезама је у, и без тога сложеној ситуацији, неминовно имао веома негативне ефекте.

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

Истовремено, стални раст употребе савремених средстава технике, електронских комуникација, уређаја за видео-надзор, обраде биометријских података о личности и сл., има за неизбежну последицу то да се ризици незаконите обраде података брзо, робусно и константно повећавају.

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

Врло је забрињавајуће то да се, када је у питању заштита података о личности, наша земља још увек објективно налази на самом почетку процеса имплементације европских стандарда у правни поредак и реални живот. Нужно је учинити тај процес далеко бржим и квалитетнијим. Нажалост, чињеница је да се та нужност још увек недовољно разуме и препознаје. Најбоља илустрација тога је то да је још у лето 2010, после дугог оклевања, на иницијативу Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и на основу нацрта који су припремили његови сарадници у сарадњи са експертима Комисије ЕУ, Влада Србије усвојила Стратегију заштите података о личности, али да још није донела Акциони план за њено спровођење. Тромесечни рок за доношење Акционог плана истекао је пре четири и по године, али он још увек није донет. Само се по себи разуме да је услед тога Стратегија и даље само „мртво слово“ на папиру, без било каквих практичних ефеката.

Забрињавајуће је и то да су од подзаконских аката нужних за спровођење Закона о заштити података о личности у року донети само они за чије је доношење био надлежан Повереник. Подзаконски акти за чије доношење су били надлежни Влада и поједина министарства или су донети са великом доцњом или уопште нису донети. По свом негативном значају, као ружан куриозитет се свакако издваја шест година дуга доцња Владе да донесе Уредбу о заштити тзв. „нарочито осетљивих података“ (национална или верска припадност, политичко опредељење, сексуално опредељење, подаци о здравственом стању итд.). Непотребно је наглашавати да је у одсуству ове Уредбе законом зајамчена посебна заштита ових података већ годинама само празна прокламација. Истовремено је онемогућено извршавање одговарајућих изричитих обавеза преузетих Конвенцијом 108 СЕ.

Недопустиво мало се ради, или готово ништа се не ради на нужном, даљем усклађивању правног оквира, посебно Закона о заштити података о личности са европским стандардима. Ово је веома тешко схватљиво, ако се има у виду да је, још у септембру 2010. године, од стране експерата Комисије Европске Уније, у оквиру програма ИПА Европске уније „Подршка институцији Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности” припремљен аналитички материјал који је више него солидна подлога за то. А поготово кад се зна да је Влада још средином 2012. формирала Радну групу са задатком да припреми измене и допуне Закона о заштити података о личности. Међутим, ни након скоро 3 године нема познатих, видљивих ефеката рада ове Радне групе. У настојању да помогне Влади односно Министарству правде, Повереник је са својим сарадницима и у сарадњи са представницима цивилног сектора и академске заједнице припремио и ставио на располагање Министарству правде одговарајући Модел закона, али је из тешко објашњивих разлога изостала било каква реакција. Директна последица оваквог неадекватног и неодговорног односа према стању нормативне уређености заштите података о личности је и чињеница да ниједним законом још увек нису уређене бројне, за заштиту података о личности, изузетно битне области – видео-надзор, биометрија, безбедносне провере, приватни сектор безбедности итд., што подразумева многе потенцијалне и реалне ризике повреде права великог броја грађана.

Потребно је дефинитивно учинити неспорним да се однос државе и друштва у целиности према заштити података о личности, односно приватности уопште, нужно, из корена мора променити. Нужни су бољи резултати, јер то налажу не само захтеви интеграционих процеса наше земље са ЕУ него, што је још важније, потреба унапређења и заштите људских права зајемчених Уставом Србије. Полазећи од тога и овај Извештај посебну пажњу посвећује неким појединачним случајевима из ове области.

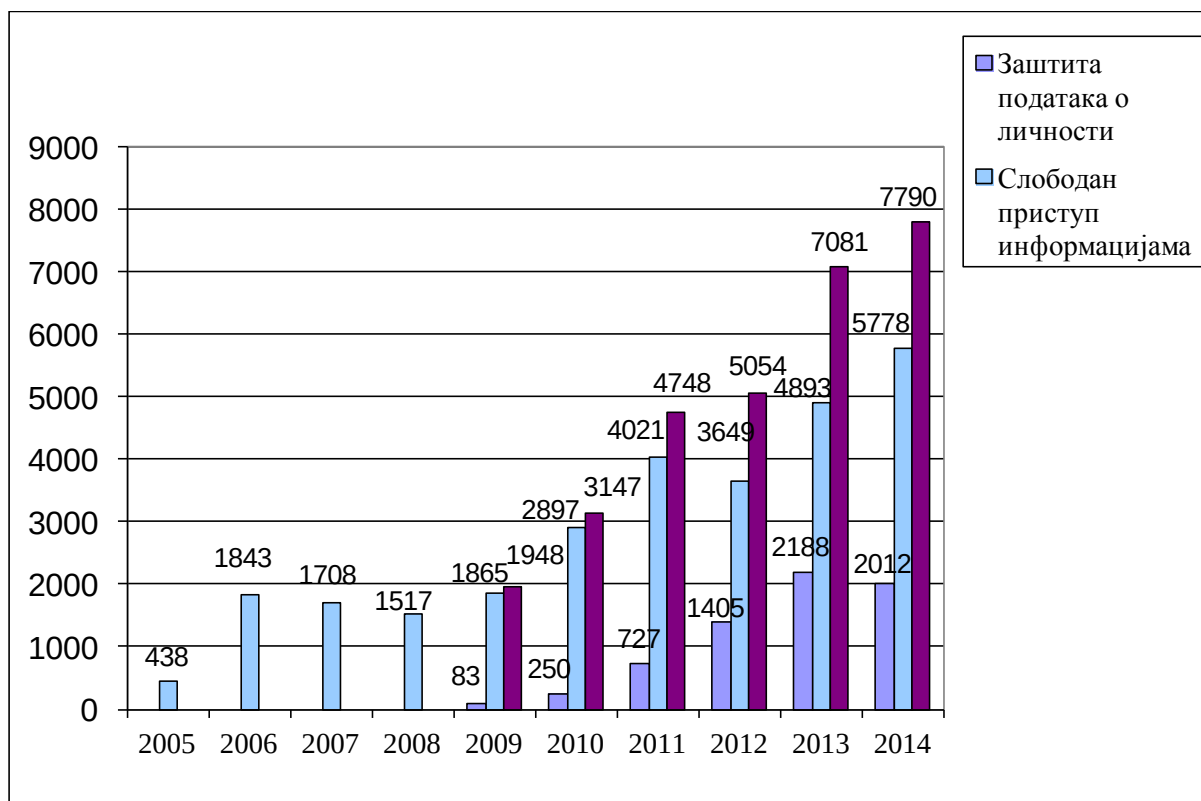
2. ПРИКАЗ УКУПНИХ АКТИВНОСТИ ПОВЕРЕНИКА ЗА ИНФОРМАЦИЈЕ ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА И ЗАШТИТУ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ

Делокруг Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (даље: Повереник) је дефинисан Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја (даље: Закон о приступу информацијама) и Законом о заштити података о личности (даље: ЗЗПЛ).

Повереник обезбеђује заштиту права на слободан приступ информацијама од јавног значаја и права на заштиту података о личности у другостепеним поступцима које води по жалбама изјављеним због повреде права, а заштиту података о личности Повереник обезбеђује и путем надзора у погледу законитости обраде података.

Активности Повереника увећавају се и усложњавају из године у годину. Тако је само број примљених предмета у 2014. години био већи скоро 18 пута у односу на почетну годину рада, тј. 2005. што се може видети из података у графикону који следи.

Графикон 1. Број примљених предмета од 2005-2014. по годинама



У 2014. години Повереник је имао у раду укупно 11.387 предмета (8.749 предмета из области слободног приступа информацијама и 2.638 предмета из области заштите података о личности), што је за 15% више у поређењу са 2013. годином.

Од тога, око 70%, тачније **7.791 предмет Повереник је примио у 2014. години** (5.779 предмета из области слободног приступа информацијама и 2.012 предмета из области заштите података о личности), а остатак од 3.597 предмета је пренео у рад из 2013. године (2.971 - приступ информацијама и 626 - заштита података о личности).

У току 2014. године Повереник је окончао поступак у 7.763 предмета, од чега 5.563 из области приступа информацијама и 2.200 предмета из области заштите података. У 2015. годину је пренето 3.625 предмета по којима није окончан поступак (3.187 - приступ и 438 - заштита података).

Обим реализованих активности у 2014., само по броју предмета, не рачунајући друге послове, **био је већи за 23,1% у односу на 2013. годину.**

Највећи део активности Повереника у 2014. години се односио на:

- решавање случајева по жалбама због повреде права на слободан приступ информацијама и права на заштиту података о личности, при чему је решено укупно **3.983 жалбе** (3.739 - слободан приступ информацијама и 244 - заштита података), од којих су жалбе због повреде права на приступ информацијама биле основане у 90,6%, а због повреде права на заштиту података о личности у 66,8%. Интервенција Повереника је имала позитиван ефекат у око 93% у односу на основане жалбе у области приступа информацијама, а у односу на донета решења са налогом Повереника органима власти да поступе по захтевима и омогуће остваривање права странке, проценат извршења је 77,8%, уз могућност да је тај број и већи, а да Поверенику није достављена повратна информација о извршењу¹;

- **надзор** над спровођењем и извршавањем Закона о заштити података о личности, у циљу онемогућавања вршења радњи обраде података о личности без ваљаног правног основа. **Извршен је 1.031 надзор**, од чега по пријави грађана 241, по сопственој иницијативи 453 и поводом пријављивања намере обраде података или измена у евиденцијама које воде руковооци података 337. Повреда закона је утврђена у 350 случајева у вези са чиме је издато 298 упозорења, донето 13 решења о отклањању неправилности у обради, поднете 4 кривичне пријаве и 35 захтева за покретање прекршајног поступка;

- на пружање **помоћи грађанима и органима власти**, односно субјектима који се баве обрадом података о личности, у остваривању права или у правилној примени Закона о приступу информацијама и ЗЗПЛ, појашњењем процедура **(794 мишљења и одговора на питања и 13 инструкција за поступање)** и на помоћ органима власти у примени прописа о унапређењу јавности рада, у вези са изградом и објављивањем информатора о раду и унапређењем заштите података и др. **(100 предмета)**. Резултат ових мера је континуирано унапређење проактивног објављивања информација, повећање броја објављених информатора о раду на интернет страницама органа и активнија улога органа у омогућавању остваривања права и боља обученост органа и других субјеката који рукују подацима о личности;

- **помоћ у обуци запослених** у органима власти и код руковалаца података о личности, организовањем и учешћем на семинарима, затим активности Повереника на афирмацији права на слободан приступ информацијама и права на заштиту података

¹ По ЗЗПЛ не постоји обавеза руковалаца подацима о личности да обавесте Повереника о поступању по налогу из решења

о личности кроз **предавања** студентима и другим полазницима на факултетима, академијама и другим установама (14 семинара-предавања), затим **објављивање публикација** (објављена је трећа по реду годишња публикација са ставовима и мишљењима из праксе Повереника у области слободног приступа информацијама), као и објављивањем на интернет презентацији Повереника одлука домаћих и међународних судова као и значајнијих одлука, ставова и мишљења из праксе Повереника;

- **законске иницијативе и мишљења** упућене државним органима у вези са доношењем или изменом закона и других прописа (**35 мишљења**), које су имале за циљ да се обезбеди поштовање основних принципа на којима се заснивају право на слободан приступ информацијама и право на заштиту података о личности и међународних стандарда, а које су у већем броју прихваћене;

- активности у оквиру **међународне и регионалне сарадње** у оквиру које су представници Повереника узели учешће на две међународне и четири регионалне конференције од значаја за слободу приступа информацијама и за заштиту података о личности; повереник је имао више сусрета и разговора и са другим представницима европских, односно међународних институција и земаља у окружењу у вези са доменом свог рада; учествовао је у раду Саветодавног комитета Конвенције 108 и има свог члана у својству заменика председавајућег Бироа Саветодавног комитета Конвенције 108 о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података;

- активности у вези са **процесом придруживања** Србије Европској унији, при чему представници Повереника учествују на састанцима Републике Србије и Европске комисије „Унапређени стални дијалог“ и представљају активности из области својих надлежности. Такође, Повереник надлежним органима даје мишљења у вези са питањима која се отворе током процеса придруживања, а која су из делокруга Повереника и доставља тражене податке;

- **јавна саопштења** којима се повереник обратио јавности **65** пута, у намери да скрене пажњу стручне јавности и надлежних у органима власти поводом одређене појаве или поступања органа, на штету права која Повереник штити, а која су истовремено поучна и за грађане;

- активности у вези са евидентирањем збирки података које се уписују у **Централни регистар** збирке података које Повереник води по закону (226 руковалаца података је током године доставило Поверенику 950 евиденција о збиркама података које воде), па је са 31.12.2014. године у Регистар укупно уписан 1361 руковалац подацима и 7052 збирке података;

- преписку са грађанима поводом њихових **захтева** за слободан приступ информацијама или за заштиту података о личности који су **уступљени Поверенику** од органа који не располажу траженим информацијама како би њихови захтеви били упућени онима од којих могу да добију потребне информације и преписку са органима власти у вези са тим и другим питањима о поступању (**808 предмета**);

- **одговоре по захтевима** за слободан приступ информацијама од јавног значаја које се **односе на рад Повереника** и по захтевима за увид у обраду личних података, по којима је Повереник све захтеве решио позитивно и омогућио остваривање права, осим у једном случају где је приступ информацијама временски ограничен док траје поступак надзора (**160 предмета**);

- активности у вези са спровођењем **поступка принудног извршења решења** Повереника које подразумевају доношење закључака о дозволи извршења решења, закључака о кажњавању, захтева Влади да пружи помоћ у обезбеђењу извршења, предлога надлежном суду за извршење закључака о изреченим новчаним казнама, приговора односно жалби на одлуку суда и закључака о обустави поступка Повереника када се извршење решења спроведе (**165 предмета у којима је донето 288 аката**);

- **одговоре Управном суду на тужбе** у управном спору (**214 предмета**) против решења и закључака Повереника, поводом којих ниједно решење Повереника није поништено, али јесу два закључка и предмети су враћени на поновни поступак у којима је Повереник донео истоветне одлуке, уз отклањање, по налазу Суда, процесних грешака²;

- активности у вези са **изношењем података о личности из земље** (**14 предмета**);

- одговоре на **представке грађана** које се у највећој мери односе на питања која нису у надлежности Повереника (**442 предмета**);

- помоћ грађанима кроз редовно **ажурирање података** о органима јавне власти које Повереник објављује на свом сајту, у **Каталогу органа**;

- копирање списка предмета и **достављање обавештења Управној инспекцији о потреби вршења надзора** у ситуацијама у којима органи власти нису поступили ни по донетим решењима Повереника (**350 предмета**);

- примљено је **15.880 позива грађана**, новинара и представника медија као и запослених у органима власти, ради консултација о питањима која се односе на остваривање права из надлежности Повереника.

Значајно је напоменути да су у 2013. години надлежне службе Владе Поверенику обезбедиле потребан простор за рад у које се служба Повереника уселила у октобру месецу те године.

Ипак, развијање службе Повереника планирано за 2014. годину, нажалост, није било могуће у складу са потребама, јер је ограничено доношењем Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему, који је ступио на снагу у децембру 2013. године и којим је радни однос са новим лицима код независних државних органа које бира Народна скупштина, условио сагласношћу скупштинског одбора надлежног за административно-буџетска питања, који је делимично усвојио захтев Повереника за запошљавање нових лица.

² Суд је заузео став да је Повереник повредио поступак тиме што је недовољно благовремену жалбу одбацио, а да исту није претходно доставио на изјашњење, иако изјашњење ЗЗПЈ прописује као могућност, а не обавезу. У другом случају, Суд је поништио закључак Повереника о одбацивању недовољно благовремене жалбе по ЗСПИЈЗ из разлога што је служба омашком пропустила да Суду у списима копира доставицу као доказ чињеница на којима заснива закључак.

3. ПРАВНИ ОКВИР

3.1. Правни оквир у области слободног приступа информацијама

Право на слободан приступ информацијама је уређено Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја из 2004. године (даље: Закон о приступу информацијама) који је три пута мењан и допуњаван, 2007. године, поопштравањем услова за избор повереника, 2009. године када су побољшане одређене процесне и казнене одредбе и 2010. године када је утврђена надлежност за принудно извршење решења Повереника.

Позната је чињеница да је Закон о приступу информацијама преузео високе међународне стандарде остваривања права из угла начина заштите права, броја и природе изузетака од начела слободног приступа информацијама и других критеријума. Упркос томе, **нужно је што пре Закон дорадити због промена насталих у међувремену у другим областима правног система и реалном животу, које захтевају да се законом обухвате одређени субјекти који сада нису обвезници овог закона, а имају озбиљна јавна овлашћења као нпр. јавни бележници и извршитељи, као и због потребе да се отклоне препреке у примени Закона и простор за тумачење појединих одредаба на штету заштите права.**

Поред тога, **процес европских интеграција захтева да се две европске директиве које се односе на приступ информацијама усвоје, односно транспонују у правни систем Србије**, што по природи ствари захтева и измену Закона о приступу информацијама. Ради се о Директиви о поновној употреби информација - Директива 2003/98 ЕЗ Европског парламента и Савета од 17.11.2003. и њене Измене и допуне - Директива 2013/37 ЕУ од 26.6.2013.године. Такође, у питању је Директива ЕУ 2003/4 Европског парламента и Савета од 28.1.2003. године, о јавном приступу информацијама о животној средини.

У претходна два извештаја указано је на то да су измене Закона о приступу информацијама биле већ у скупштинској процедури, пред усвајањем на почетку 2012. године, али да је, нажалост тај процес заустављен повлачењем Предлога закона заједно са свим осталим након конституисања нове Владе и Скупштине. Министарство правде и државне управе, након тога није предузимало активности на поновном враћању измена Закона у процедуру, а новообразовано Министарство државне управе и локалне самоуправе је за сада, колико је Поверенику познато, формирало комисију за израду Нацрта закона.

Акционим плановима надлежних министарстава за спровођење стратешких докумената (за борбу против корупције и за реформу јавне управе) и оних који се односе на процес европских интеграција, рокови предвиђени за усвајање измена Закона о приступу информацијама су потпуно различити при чему су поједини већ истекли, а да се са изменама није ни отпочело.

Тако нпр. Акционим планом Министарства правде, за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период 2013-2018. који је Влада усвојила 2013. године, рок за измену Закона о приступу информацијама је крај 2014. године, што се није догодило. Стратегијом је иначе наглашена потреба да се транспарентност рада органа власти обезбеђује на више начина, од којих ниједан није у потпуности развијен, да је на законском нивоу најзначајнији овај закон, да је

неопходно проширити овлашћења и ресурсе којима располаже Повереник, да се у потпуности поштују упутства Повереника за израду и објављивање информатора о раду и да се обезбеди спровођење коначних решења Повереника у свим случајевима.

Према Нацрту акционог плана од 18.12.2014. године Министарства државне управе и локалне самоуправе, за спровођење Стратегије реформе јавне управе коју је Влада усвојила 24.01.2014. године, рок за измене Закона о приступу информацијама је други квартал 2015. године, а Предлогом истог Акционог плана од 26.02.2015. године, тај рок је померен за четврти квартал 2015. године и то за утврђивање предлога закона. Према другој верзији Нацрта акционог плана Министарства правде из децембра 2014. године, за придруживање ЕУ за поглавље 23 - Правосуђе и основна права, рок за усвајање измена Закона о приступу информацијама је четврти квартал 2015. године.

Суштина потребних измена Закона о приступу информацијама јесте да обезбеде већу транспарентност рада органа и квалитетније остваривање, односно заштиту права на приступ информацијама у реалном животу тако што би се проширила овлашћења Повереника, повећале казне и подигла одговорност за примену закона, регулисало извршења закључака о новчаном кажњавању и подигао ниво проактивног објављивања информација. Конкретније, измене треба да обезбеде између осталог:

- да сви субјекти којима је поверено вршење јавних овлашћења подлежу примени Закона, укључујући јавне бележнике и извршитеље,
- да више информација и то ажурних, грађанима буде доступно на сајтовима органа и у информаторима о раду,
- да се установи овлашћење и за Повереника да подноси прекршајне пријаве због повреде права на приступ информацијама као и да даје обавезно мишљење у поступку доношења прописа и да се висина новчаних казни усагласи са Законом о прекршајима,
- да се отклоне нејасноће одредаба о принудном извршењу одлука Повереника и обезбеди да се прописани механизми принудног извршења решења и закључака Повереника у пракси заиста и примењују, када је то неопходно³.

Када су у питању **међународни документи**, треба истаћи да је министар(ка) правде Владе Србије још 2009. године потписала **Конвенцију Савета Европе, о приступу званичним документима, од 18.6.2009. године**, али да још увек Влада није покренула поступак за ратификацију ове Конвенције од стране Народне скупштине. Значај ове Конвенције, када ступи на правну снагу, је што би она представљала први општи правно обавезујући документ Савета Европе у погледу приступа службеним документима, без обзира што сам Закон о приступу информацијама Републике Србије у појединим сегментима обезбеђује и виши ниво права од минимума на који обавезује Конвенција, а што сама Конвенција и дозвољава.

У правном систему Србије не постоји јединство и конзистентност када су у питању норме које регулишу остваривања права на приступ информацијама и та

³Проблеми у вези са извршењем одлука Повереника описани су у тачки 4.1.3. Извештаја.

чињеница треба да буде упозорење првенствено Републичком секретаријату за законодавство да томе посвети већу пажњу.

Тако нпр. у Закону о општем управном поступку (ЗУП) још увек егзистирају одредбе о праву на приступ списима предмета у којима се ово право условљава доказивањем оправданог интереса, што је у директној супротности са једним од основних принципа о приступу информацијама на коме се заснива Закон о приступу информацијама који се у Србији примењује већ десет пуних година.

Из тих разлога је веома важно да се што пре донесе нови Закон о општем управном поступку (ЗУП). Предлог ЗУП који је Влада утврдила 18.12.2013. године, упркос што садржи начелну одредбу да се приступ информацијама од јавног значаја остварује у складу са Законом о приступу информацијама, остваривање овог права условљава доказивањем оправданог интереса, супротно Закону. На иницијативу Повереника, Заштитник грађана⁴ је 31.01.2014. поднео Народној скупштини Амандман на спорну одредбу ЗУП чије усвајање би отклонило могуће штетне последице. Министар правде је, након упозорења Повереника, обавестио јавност да ће Влада путем амандмана изменити спорну одредбу Предлога ЗУП.

Остваривању права на приступ информацијама такође шкоде одредбе Пословника Владе о тзв. службеној и војној тајни, које, као такве према Закону о тајности података више не постоје, упркос чињеници да је Повереник на то указао приликом измена Пословника. Сугестије о обавези спровођења јавних расправа у припреми закона јесу прихваћене, али се нажалост у пракси не спроводе доследно.

Осим тога, Повереник је и у претходном извештају указао да би усвојене измене Пословника о обавези прибављања мишљења Повереника у процесу доношења прописа би и практично имале ефекта тек уколико би се одговарајуће одредбе уградиле у Закон о слободном приступу информацијама, у делу надлежности и овлашћења Повереника. Кроз институт обавезног мишљења Повереника код доношења прописа који садрже одредбе о доступности информација, обезбедио би се много већи степен јединства и конзистентности правног поретка и онемогућиле ситуације да се разним процесним и другим законима и другим прописима снижава ниво права на приступ информацијама у односу на ниво који гарантује Закон о приступу информацијама, као *lex specialis* у материји приступа информацијама.

Неспровођење Закона о тајности података, упркос чињеници да је донет још 2009. године такође штети примени Закона о приступу информацијама, као и велико кашњење у доношењу његових спроведбених аката и одсуство надзора над његовом применом. Услед тога су безуспешно протекли прописани рокови у коме су органи били дужни да спроведу процес преиспитивања података и докумената са ознаком поверљивости. Тако и даље постоји велики број докумената са ознакама поверљивости и то оних које и не постоје у важећој класификацији (тзв. службена и војна тајна) из одређеног периода када је за то и било потребе, али које никада касније нису преиспитиване нити укинуте престанком разлога за то. Таква ситуација штети праву јавности да зна, али и безбедносним интересима земље и општој правној сигурности.

Повереник и у овом извештају понавља потребу да се установи законска обавеза органа јавне власти да имају и редовно ажурирају званичне веб

⁴ Обавештење Заштитника грађана Поверенику, дел.бр.2346 од 31.01.2014.

презентације, при чему би се законом прописао минимум њиховог садржаја, а у складу са иницијативом коју је Повереник још 2011. године доставио надлежном министарству за послове управе и поновио је у 2014. години. Прихватање ове иницијативе би, без сумње, допринело транспарентнијем раду органа власти.

3.2. Правни оквир у области заштите података о личности

Повереник овом приликом, као и приликом подношења својих извештаја Народној скупштини уназад неколико година, указује да је постојећи правни оквир у области заштите података о личности неодговарајући.

Постојећи правни оквир заштите података о личности, са становишта унутрашњег права, не може да обезбеди несметано уживање права на приватност, односно заштиту података о личности у свим областима живота појединца. Бројне одредбе ЗЗПЛ су неодговарајуће, односно непотпуне, а поједина питања уопште нису ни уређена ЗЗПЛ, као што на системски начин нису уређена ни другим, посебним законима. Тако нпр. најважнија питања која уопште нису уређена ЗЗПЛ, су видео-надзор, обрада биометријских података. Питања која су неодговарајуће, односно непотпуно уређена у ЗЗПЛ, сагледавају се нпр. у: неадекватно уређеном поступку остваривања права на заштиту података о личности; неуређеном поступку изношења из земље података о личности; недовољно уређеном поступку вршења надзора; недовољно уређеним овлашћењима Повереника; непостојању технолошке неутралности и немогућности примене у постојећим информационим и комуникационим технологијама чија употреба постаје све неминовнија; непотпуном уређењу одговорности у случају кршења права лица, као и у случају неиспуњавања законских обавеза. Даље, безбедност података је потпуно неадекватно уређена, а недостаје и обавеза анализе ризика по права лица у случају појединих обрада које могу озбиљно да угрозе права лица, као и обавеза руковалаца да Поверенику пријаве продор у безбедност података. С тим у вези, неопходно је увести нове институте у режим заштите података, а који се превасходно односе на постојање лица задужених за заштиту података код одређених руковалаца (посебних врста или који обрађују податке о личности великог броја лица или који обрађују посебне категорије података), итд.

Са становишта међународног права и међународних односа, усклађивање националног законодавства са правом Европске уније представља међународно-правну обавезу Републике Србије одређену Споразумом о стабилизацији и придруживању, док статус кандидата за чланство у Европској унији указује да су европске интеграције кључне за спољну и унутрашњу политику земље. ЗЗПЛ није у потпуности усаглашен са одговарајућим међународним документима, посебно са Директивом Европског Парламента и Савета Европске уније из 1995. године, али ни са Конвенцијом Савета Европе о заштити лица у односу на аутоматску обраду података о личности из 1981. године, тим пре што су значајне измене, односно унапређење ових међународних докумената већ сачињене и објављене, а њихово усвајање и ступање на снагу се очекује у наредном периоду.

Нажалост, текст ЗЗПЛ мењан је само два пута од усвајања (2008) - први пут, по одлуци Уставног суда Србије о неуставности појединих одредаба ЗЗПЛ, које су донете по предлогу Повереника, и, други пут, у виду допуне у погледу дозвољености промене

сврхе обраде података о личности, а која се показала, супротно намери законодавца, као одредба која више отежава, него што олакшава примену.

Повереник је на недостатке ЗЗПЛ и проблеме које у пракси изазивају ти недостаци, више пута указао, нпр. у свом годишњем извештају о раду, непосредно Влади РС, медијима, на скуповима на којима је учествовао, на својој интернет страници. Такође, Повереник је у пар наврата указао Влади РС које одредбе ЗЗПЛ је неопходно хитно променити и у том циљу је формулисао текст, међутим било каква реакција Владе РС је изостала.

Најзад, суочен са бројним проблемима у пракси који произилазе из неодговарајућих, односно непотпуних одредби ЗЗПЛ, као и из чињенице да поједина питања уопште нису ни уређена ЗЗПЛ, Повереник је сачинио Модел новог ЗЗПЛ. Повереник се није определио за измене и допуне важећег ЗЗПЛ, јер би измене и допуне чиниле преко седамдесет посто постојећег текста, те је из номотехничких разлога сачинио текст Модела новог ЗЗПЛ. Након примљених сугестија током расправе, Повереник је у октобру 2014. године, Модел новог ЗЗПЛ доставио Министарству правде и објавио га на својој интернет страници, где се и данас налази. Поверенику није познато да ли је Министарство правде, односно Влада РС, предузела активности с циљем усвајања достављеног модела ЗЗПЛ или израде новог текста на основу овог модела.

Неадекватан правни оквир заштите података о личности не огледа се само у недостајућим решењима и неодговарајућим, односно непотпуним одредбама ЗЗПЛ, него и у неодговарајућим секторским законима. Наиме, потребно је изменити, односно допунити бројне секторске законе који по правилу непотпуно уређују обраду података о личности у датом сектору, док одређени секторски закони уопште не уређују ову материју. Као што је познато, у складу са чланом 8. тачка 1. ЗЗПЛ, правни основ за обраду података може бити или закон или слободно дат пристанак лица. Највећи број закона, нарочито оних који су донети пре доношења ЗЗПЛ, не садрже одредбе којима се одговарајуће уређује материја прикупљања, држања, обраде и коришћења података о личности, а што је уставна обавеза, већ се предметна материја често уређује подзаконским актима. С тим у вези, Повереник је наставио да са свог делокруга даје мишљења државним органима и органима локалне самоуправе, на нацрте и предлоге закона. У одређеним случајевима мишљење Повереника није ни било прихваћено (више о томе под: [5.1.5. Давање мишљења](#)).

Такође, потребно је значајно унапредити нормативна решења и примену истих у сектору безбедности. Нпр. Закон о тајности података садржи контроверзна решења, која овај закон чине практично неприменљивим. У циљу постизања потребног нивоа заштите података о личности у складу са Уставом и ЗЗПЛ, неопходно је унапредити решења у Закону о тајности података и донети већи број пратећих подзаконских аката уз овај закон. Такође, у сектору безбедности, Повереник сматра да је неопходно доношење Закона о безбедносним проверама, у ком смислу је Влади Републике Србије упутио иницијативу са одговарајућим предлогом решења, али и ова иницијатива Повереника је још увек без одговора.

Иста питања се намећу и када је реч о подзаконским актима у области заштите података о личности. Наиме, подзаконски акти често уређују материју која би требало да буде уређена искључиво законом, што представља директно непоштовање одредбе

Устава Србије (члан 42. став 2.) да се прикупљање, држање, обрада и коришћење података о личности уређују законом, значи не подзаконским актима. Такође, подзаконским актима често се недовољно или непотпуно уређују техничка и слична питања у вези са радњама обраде података, а која би управо требало да уређују.

Веома велики проблем је и непостојање неких подзаконских аката које је Влада РС требало још давно да донесе, али то још увек није учинила. До сада су у року донети само они прописи за чије доношење је био надлежан Повереник.

Нпр. Повереник је већ више пута до сада указивао на неопходност доношења Акта о начину архивирања и мерама заштите нарочито осетљивих података, на основу члана 16. став 5. ЗЗПЛ, који је Влада РС требало да донесе у року од шест месеци од дана ступања на снагу ЗЗПЛ, значи до 4. маја 2009. године, али то није учинила ни до данас (кашњење скоро шест година, иако је Повереник небројено пута подсећао на ову обавезу). Овим је законом прокламована посебна заштита нарочито осетљивих података остала само празна прокламација.

Такође, Акциони план за спровођење Стратегије заштите података о личности, са дефинисаним активностима, очекиваним ефектима, носиоцима конкретних задатака и роковима за извршење задатака, Влада РС је требало да донесе у року од 90 дана од дана објављивања ове стратегије у „Службеном гласнику РС“, значи до 20. новембра 2010, али то није учинила ни до данас (кашњење више од четири године, иако је Повереник небројено пута подсећао и на ову обавезу).

Слична ситуација је и у односу на закључке Народне скупштине, која је нпр. на седници одржаној 05. јуна 2014. године, поводом разматрања Извештаја Повереника за 2013. годину, закључила да позове надлежне органе и имаоце јавних овлашћења да предузму потребне мере за реализацију препорука Повереника на које се у извештајима Повереника из године у годину указује. А у Извештају Повереника за 2013. годину, у препорукама које се односе на материју заштите података о личности, поред осталог, указује се и позива Влада РС да предложи нови текст ЗЗПЛ, да предложи измене/допуне више секторских закона, да донесе акт о начину архивирања и мерама заштите нарочито осетљивих података, као и да донесе Акциони план за спровођење Стратегије заштите података о личности.

Осим што је утврдила предлог измена/допуна неколико секторских закона, Влада РС није поступила по осталим, горе наведеним закључцима Народне скупштине односно по осталим питањима наведеним у овој тачки Извештаја. По мишљењу Повереника, овакав игнорантски став Владе РС једноставно је необјашњив.

Неодговарајући правни оквир има за директну последицу низак степен примене ЗЗПЛ у реалном животу, што значи да физичким лицима није омогућено да у потпуности остварују уставно право на заштиту података о личности у свим областима живота, односно да несметано уживају право на приватност.

4. ПРИМЕНА ЗАКОНА О СЛОБОДНОМ ПРИСТУПУ ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА

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

4.1.1. Врсте и обим активности

Активности Повереника у области слободног приступа информацијама остварене у 2014. години су биле обимније за 26,2%, у односу на 2013. годину, при чему је број примљених предмета већи за 18,1%. Од укупно 8.749 предмета колико је имао у раду у 2014. години (5.778 примљено у 2014. и 2.971 пренето из 2013.), Повереник је окончао поступак у 5.563 предмета, а 3.186 предмета је пренето у рад у 2015. годину.

Највећи део (67,2%) активности и мера се односио на решавање конкретних случајева по жалбама тражилаца информација и према броју решених жалби, ове активности у 2014. години су биле веће за 28,5% у односу на 2013. годину.

Друге активности су се односиле на помоћ органима у примени закона и грађанима у остваривању права, путем мишљења, појашњења за поступање и сл., на мере којима се унапређује јавност рада органа власти, на законске иницијативе и мишљења у вези са доношењем прописа, на извршни поступак одлука Повереника или поступак у вези са судском заштитом, на комуникацију у вези са захтевима тражилаца информација поднетим или прослеђеним Поверенику и др.

Служба Повереника, у делу који се бави приступом информација, је такође обрадила 341 представку на поступање других органа и проблематику која у највећој мери и није у надлежности Повереника.

Број примљених и решених предмета Повереника у 2014. приказан је у Табели 1, по врсти активности, са упоредним показатељима у односу на претходну годину.

Табела 1 – Врсте и обим активности и мера

	Врсте активности и мера	2013.	2014.	Увећање у %
1.	Број примљених предмета	4.893	5.778	18,1
2.	Број пренетих незавршених предмета из претходне године	2.484	2.971	19,6
3.	Укупан број предмета у раду	7.377	8.749	18,6
4.	Број решених предмета	4.406	5.563	26,2
5.	Број примљених жалби	3.300	3.929	19
6.	Број решених жалби	2.910	3.739	28,5
7.	Одговори на тужбе Управном суду	75	177	136
8.	Мишљења и иницијативе за измену прописа и ставови у вези са применом ЗСПИЈЗ	95	175	84,2
9.	Одговори на захтеве којима су тражене информације о Поверенику	87	93	6,9
10.	Поступање по захтевима којима су тражене информације о раду/ у поседу других органа - Повереник обавестио тражиоце о процедури	185	313	69,2
11.	Број примљених предлога за принудно извршење решења Повереника	92	199	116,3
12.	Број донетих закључака о дозволи извршења решења	62	92	48,4
13.	Број донетих закључака о кажњавању у поступку извршења решења	34	59	73,5

14.	Број захтева Повереника упућених Влади да пружи помоћ - обезбеди извршење решења	7	13	85,7
15.	Број предмета по којима је Повереник захтевао да управна инспекција изврши надзор и покрене прекршајни поступак	283	350	23,7
16.	Број закључака о обустави извршења решења	55	124	125
17.	Писана комуникација са органима власти о примени ЗСПИЈЗ (саветодавно - инструктивна указивања органу ради унапређења јавности рада и друга комуникација)	641	555	-13,4
18.	Представке на рад органа које се не односе на приступ информацијама	336	341	1,5

На основу приказаних података може се закључити да је у 2014. години остварено повећање код готово свих појединачно реализованих активности и мера Повереника у односу на 2013. годину.

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

4.1.2.1. Статистички приказ жалби и исхода поступка по жалбама

Повереник је у 2014. години решио 3.739 жалби, што је за 829 жалби или за 28,5% више у односу на 2013. годину.

Грађани су се и у 2014. години у највећем броју случајева (93,5%) жалили Поверенику или због тзв. класичног „ћутања администрације“ тј. игнорисања захтева или на одговор органа да не може удовољити захтеву, а без или са недовољном аргументацијом. Наведени проценат је за свега 1,2% мањи у односу на 2013. годину, што потврђује да се оваква негативна, забрињавајућа пракса „поступања“ органа власти веома споро мења у позитивном смислу, упркос чињеници да за разлику од велике већине других управних поступака, у поступку за слободан приступ информацијама „ћутање администрације“ не само да није допуштено, већ представља прекршај кажњив по закону.

Свега 242 жалбе или **6,5%** од броја **решених жалби**, изјављено је против решења органа власти којим се захтев тражиоца одбија као **неоснован**.

Од укупно 3.739 решених жалби, **3.388 (90,6%) жалби је било основано**, а 351 жалба (9,4%) је била неоснована или са формалним недостацима.

Неосноване жалбе (351) Повереник је решио тако што је донео:

- 237 решења (6,3%) којима се жалба одбија као неоснована, и
- 114 закључака (3,1%) којима се жалба одбацује из формалних разлога, због неблаговремености, односно преураћености, недопуштености или ненадлежности Повереника.

Исход поступка пред Повереником по основаним жалбама (3.388) је следећи:

- у **1.000 предмета (29,5%) Повереник је наложио органу власти да поступи по захтеву и омогући приступ траженој информацији**, доневши 814 решења, обзиром да је 186 предмета спојено приликом решавања па је једним решењем одлучено по две или више жалби против истог органа,
- у **242 предмета (7,1%) је поништио решење првостепеног органа и наложио органу власти да достави информацију тражиоцу**,
- у **2.026 предмета (59,8%) је обуставио даље вођење поступка** јер је орган власти у међувремену, након интервенције Повереника, поступио по захтеву за приступ информацији, па је у свим овим предметима поступак окончан доношењем закључака о обустави поступка,
- у **112 предмета (3,3%) је поништио решење првостепеног органа и предмет вратио на поновни поступак** и одлуку и
- у **8 (0,2%) предмета поништио је првостепено решење донето без законског основа**.

Изнети подаци говоре да су у 2014. години, готово исто као и у 2013.години, поступци у којима су жалбе грађана биле основане, у око 60% случајева завршени обуставом поступка након што органи власти поступе по захтеву тражиоца у међувремену, након сазнања да је изјављена жалба, а пре доношења одлуке Повереника. **Овако висок проценат обустављених поступака због накнадног поступања органа поводом сазнања о жалби и интервенције Повереника доказ је да однос власти према грађанима у великој мери и даље карактерише одсуство основних принципа на којима се заснива добра управа, а посебно одговорност и рационалност у раду.**

4.1.2.2. Ко су подносиоци жалби и које информације су захтевали

Поверенику је у 2014. години изјављено 3.929 жалби против органа власти због повреде права на слободан приступ информацијама од јавног значаја.

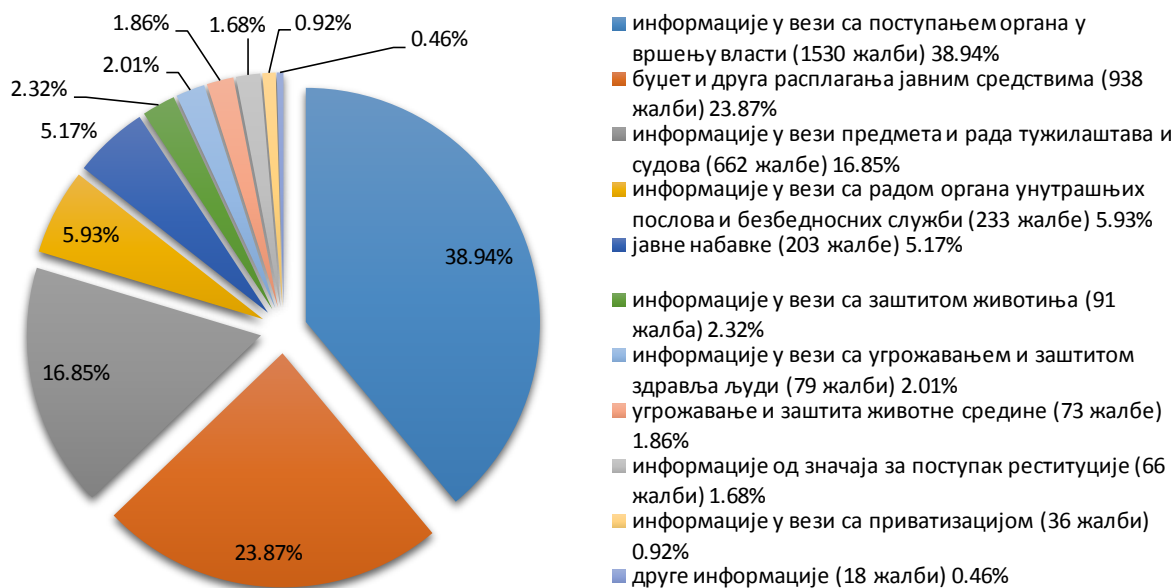
Графикон 2. Подносиоци жалби Поверенику



У 2014. години у односу на 2013.годину, **повећан је број жалби Повереника у од стране синдикалних организација, невладиних организација и других удружења грађана као и привредних субјеката.** Посебно забрињава податак да је **повећан број жалби које су изјавили сами органи власти против других органа** од којих нису добили информације, без обзира што у укупном броју жалби то учешће износи свега 2,06%. Жалбе које подnose органи власти су потврда да и даље изостаје неопходна размена информација и података између самих органа власти у оквиру редовне сарадње, без позивања на право на слободан приступ информацијама од јавног значаја.

Број жалби изјављених од стране грађана, појединаца, које су и даље најзаступљеније у укупном броју жалби, смањен је за 4,29%. Запажено је такође да је **број жалби новинара упола мањи у односу на претходну годину.** Овај податак би могао да говори о већој спремности органа да одговоре на захтеве новинара или да је број њихових захтева у 2014. години био мањи у односу на претходну годину. За потврду једног или другог закључка неопходни су комплетни подаци о броју поднетих захтева свим органима власти, чиме Повереник не располаже, будући да сви органи по закону и не подлежу достављању извештаја, а од оних који имају ту законску обавезу, само један део је извршава (око 28%). Када су у питању министарства, расположиви подаци Повереника потврђују да је број захтева за приступ информацијама које су поднели новинари и други представници медија у 2014. години био чак и већи за 27% у односу на 2013. годину.

Графикон 3. Врсте тражених информација поводом којих су изјављиване жалбе



На основу наведених података се закључује да и даље постоји велико интересовање грађана, односно да **тешко добијају информације о трошењу средстава из јавних извора, укључујући јавне набавке и приватизацију (30%),** мада је проценат ових жалби у односу на 2013. годину смањен за 5%.

У 2014. години такође је **смањен незнатно тј. за 3,75% број жалби Поверенику поводом захтева за информацијама у вези са не/поступањем органа у вршењу власти** (информације о исходу поступака по поднесцима грађана за остваривање одређених права или пријављивања одређених појава које захтевају интервенцију органа), али су и даље жалбе због **недобивања ових информација најзаступљеније у укупном броју жалби (38,9%).**

Забележен је **пораст броја жалби због недобијања информација у вези са статусом предмета и рада тужилаштва и судова за око 8%** као и незнатна (до 1,5%) повећања броја жалби поводом захтева који се односе на информације о раду органа унутрашњих послова и безбедносних служби, о угрожавању и заштити здравља и животне средине, информације у вези са реституцијом, и сл.

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

Највећи број жалби тј. 1.811 жалби (46,1%) од укупно 3.929 изјављених жалби у 2014. години, поднет је против републичких органа. Број ових жалби је за 22,5% више него у 2013.години. Од тог броја, 816 жалби (45%) је изјављено против министарстава, што је за 23,6% више у односу на претходну годину. Затим, по броју жалби, следе органи локалне самоуправе, органи правосуђа и јавна предузећа. Број жалби против органа правосуђа повећан је за 7,6%.

У 2014. години је број жалби против јавних предузећа, учествује у укупном броју и даље у високо, проценту и износи 11,4%.

Графикон 4. Број жалби по врстама органа (3.929 жалби)



Табела 2. Преглед поднетих захтева и жалби у 2014. години против министарстава са органима у њиховом саставу⁵

Ред. бр.	Назив министарства	Бр. захтева	Бр. Жалби
1.	Министарство унутрашњих послова	2.561	310
2.	Министарство финансија	567	79
3.	Министарство пољопривреде и заштите животне средине	425	71
4.	Министарство правде	250	89
5.	Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре	214	45
6.	Министарство просвете, науке и технолошког развоја	204	31
7.	Министарство одбране	176	55
8.	Министарство здравља	159	13
9.	Министарство привреде	98	29
10.	Министарство државне управе и локалне самоуправе	88	12
11.	Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања	63	32
12.	Министарство трговине, туризма и телекомуникација	59	8

⁵ Број захтева је преузет из извештаја министарстава као и органа у њиховом саставу који су извештај доставили Поверенику, а број жалби је утврђен из евиденција службе Повереника, при чему су код министарстава која су имала статусне промене по Закону о министарствима („Сл.гласник РС“ бр. 44/14 од 26.априла 2014, у исказаним подацима о жалбама садржани су и подаци оних министарства чије послове су та министарства преузела.

13	Министарство културе и информисања	52	6
14.	Министарство омладине и спорта	41	/
15.	Министарство рударства и енергетике	94	23
16.	Министарство спољних послова	26	13
УКУПНО		5.077	816

Министарствима је у 2014. години, у поређењу са 2013. годином, упућено 1.160 захтева за приступ информацијама више, а број изјављених жалби већи је за 150. Имајући у виду укупан број захтева и жалби, закључује се да се сваки шести тражилац жалио Поверенику због недобијених информација од министарстава, што је изванредан напредак у односу на 2013. годину када је жалба изјављена на сваки пети захтев.

Највеће повећање броја захтева забележено је код Министарства унутрашњих послова које је у 2014. години примило 694 захтева више него 2013. године, при чему је број жалби био већи за свега 73, у односу на 2013. годину. Значајно је такође поменути и то да је број захтева упућен Министарству финансија и органима у његовом саставу повећан за 126, а да је број жалби против овог министарства смањен за 21.

Графикон 5. Разлози одбијања захтева тражилаца



Из године у годину, укључујући 2014. годину, **тајност информација је најчешћи разлог због кога органи власти ускраћују информације тражиоцима.** Додатно забрињава податак да је у 2014. години, број таквих случајева чак повећан и то за 12,2% у односу на 2013. годину.

Одлука да се учине доступним оне информације које орган сматра тајним, по правилу се и даље препушта Поверенику. Лица која поступају по захтевима у органима власти то често тумаче страхом од последица објављивања информација, несагласношћу појединих одредаба прописа које примењују у својој надлежности са прописима о слободном приступу информацијама од јавног значаја и сл.

Ускраћивање информација с позивом на поверљивост поступајући органи власти најчешће не аргументују чак ни доказом да се заиста ради о документу тј. информацији која је као поверљива класификована на прописан начин, у складу са Законом о тајности података, а по правилу, веома ретко се износи неки суштински разлог и доказ у прилог одлуке о ускраћивању приступа информацији. Готово увек, захтеве априори одбију, без примене прописаног тзв. теста штете и теста јавног интереса о процени претежности интереса између права јавности да зна и другог права или јавног интереса који се штити тајном и који би могао бити озбиљно повређен објављивањем информације.

Повереник из године у годину указује да, будући да су многи случајеви у којима су органи власти ускраћивали информације с позивом на тајност података, временом добили судски епилог због незаконитог располагања јавним средствима, злоупотребе положаја или другог облика корупције, упућује на закључак да овакве ситуације затварања информација, иако не морају нужно указивати на неку од горе поменутих појава, увек заслужују посебну пажњу.

Вишегодишње одсуство надзора над применом Закона о тајности података (Закон донет крајем 2009. године) и велико закашњење у доношењу подзаконских аката за његово спровођење, доприносе таквом поступању органа.

Пракса је да органи власти упорно уговарају клаузуле поверљивости уговора о инвестицијама или других облика пословне сарадње у Србији, поводом чега је повереник више пута јавно реаговао упозоравајући да наши органи власти и наша државна предузећа не би смела да са страним субјектима улазе у аранжмане који подразумевају да се одредбама комерцијалних уговора дезавуишу норме нашег императивног права.

Примера ради, даје се приказ једног случаја неоснованог одбијања захтева с позивом на тајност документа:

Тражилац је од Министарства рударства и енергетике затражио копију Иницијалног Меморандума о разумевању потписаног 18.12.2013. између Јавног предузећа „Електропривреда Србије“ и компаније Amplex Emirates LLC из Уједињених Арапских Емирата.

Министарство је ускратило приступ овом документу позивајући се на тајност, наводећи да су се Меморандумом о разумевању стране потписнице обавезале да неће објавити ниједан детаљ уговарања, нити трансакције, да чувају поверљивим све информације које им пружи друга страна као и да не користе такве информације, због чега се тражени документ не може учинити доступним јавности.

Повереник није прихватио аргументе Министарства наивши да према Закону о приступу информацијама, то што су одређене информације означене поверљивим није довољно да би се ускратио приступ истим. Потребно је да Министарство докаже да постоји и суштински разлог, да се ради о таквом документу због чијег би објављивања могле наступити тешке правне или друге последице по интересе заштићене законом који претежу над интересом за приступ информацијама, а Министарство то није учинило. Повереник је наложио да се копија Меморандума достави тражиоцу имајући у виду да је исти по својој природи од великог значаја за Републику Србију, да у погледу истог постоји појачан интерес јавности да зна са аспекта инвестиција и евентуалних обавеза државе Србије.

Министарство није поступило по налогу Повереника већ га је обавестило да Меморандум о разумевању није ступио на снагу у смислу Клаузуле 19 те да самим тим и не производи правна дејства која околност чини да не постоји документ који би се у смислу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја могао сматрати документом који се може учинити доступним јавности. Такав став нема оправдање са становишта Закона о приступу информацијама па је Повереник наставио поступак извршења решења.

У укупном броју жалби изјављених Поверенику у 2014. години смањено је учешће оних жалби које су изјављене због ускраћивања права на приступ информацијама с позивом на заштиту права на приватност за 12,7% у односу на претходну годину. Ова промена би могла бити последица упорног понављања ставова Повереника о томе да се код приступа информацијама о државним или јавним службеницима које су у вези или од значаја за вршење функција односно службеног посла, укључујући податке о примањима из јавних извора, органи не могу позивати на приватност тих лица као разлог ускраћивања таквих информација, а нарочито када се информације односе на носиоце државних или политичких функција.

Једна петина од укупног броја жалби Поверенику у 2014. години (готово исто као у 2013.) изјављена је због одбијања захтева за приступ информацијама где су се органи власти позивали на то да тражилац **злоупотребљава то право**. Као образложење, органи власти најчешће наводе велики обим тражених информација или ситуације да је исти тражилац подносио велики број захтева. Чињеница је да постојећа законска одредба о могућем ограничењу права с позивом на злоупотребу права од стране тражиоца није довољно прецизна и њено чисто језичко тумачење, ван контекста целог закона и важећих међународних стандарда, подстиче органе на ускраћивање информације тражиоцу с позивом на такву одредбу.

Са друге стране, одређене ситуације које суштински дају простора за злоупотребу права нису законом уређене, нпр. ситуација да орган власти фотокопира велики број докумената са траженим информацијама, а да тражилац одбије да уплати трошкове копирања и не преузме документа и сл.

Један од честих разлога одбијања захтева јесте неосновано позивање органа да тражилац **нема тзв. оправдан интерес**, да није био странка у поступку у вези са којим се информације траже иако се право на приступ информацијама од јавног значаја гарантује свакоме, под једнаким условима, а оправдан интерес претпоставља док орган не докаже супротно.

Евидентно је такође да је и даље чест разлог подношења жалбе Поверенику **некомплетност добијене информације**. Запажа се да органи у појединим случајевима

прибегавају селекцији информација које достављају тражиоцу, не држећи се формално поднетог захтева, па се тако по правилу чине доступним информације афирмативне по институцију или се достављају само изведене информације без копије тражених докумената, супротно суштини права на слободан приступ информацијама од јавног значаја која подразумева добијање копије документа који садржи тражену информацију.

Посебно се указује на све чешћу појаву да се органи изјашњавају да немају тражену информацију, при чему такви одговори по правилу нису аргументовани нити поткрепљени доказима, у смислу да је нпр. протекао прописани рок чувања документа уз презентирање доказа о излучењу документа из предмета и доказа о његовом уништењу или нпр. доказ да је предмет достављен вишем органу на одлучивање и слично. То с правом код тражиоца изазива сумњу у тачност таквих навода. Такве ситуације захтевају надзор надлежног органа, тј. управне инспекције и то стварну проверу чињеница на лицу места, у органу власти, а не тзв. посредни надзор заснован само на писаном изјашњењу органа, каква је пракса Управне инспекције⁶ и предузимање мера за утврђивање одговорности за давање нетачних података, односно сачињавање исправе са неистинитим садржајем.

Примећује се такође да су органи власти неретко у ситуацији да фактички немају или немају све информације које се траже, али да нису спремни да то и потврде тражиоцу, будући да би по природи посла или по изричитој законској обавези, требало да их имају. Такве ситуације нужно доводе до жалбе и налога Повереника да се поступи по захтеву и доставе информације, а да орган се орган огласи тек након тога да не располаже захтеваним информацијама. Пример за то је случај Министарства финансија.

Новинар је, у вези са забраном запошљавања у јавном сектору, од Министарства финансија захтевом од 13.5.2014. године затражио информације о томе колико је лица запослено у јавном сектору и колико у којој институцији у одређеном периоду у ком је на снази Закон о изменама и допунама Закона о буџетском систему („Сл. Гласник РС“ број 108/2013. од 6.12.2013.) којим је предвиђена забрана запошљавања у јавном сектору.

Министарство није у редовном законском року од 15 дана поступило по захтеву. Истеком тог рока, тј. 29.5.2014. обавестило је тражиоца да није у могућности да информације достави у прописаном року из чл.16.ст.1. Закона о приступу информацијама, тј. у року од 15 дана, већ да ће, у складу са чл.16.ст.3. Закона, то учинити у накнадном року од 40 дана. По протеклу и тог накнадног рока, тј. 9.7.2014. новинар је изјавио жалбу Поверенику због недобијања информација.

Повереник је усвојио жалбу и наложио Министарству да тражиоцу достави копије докумената који садрже тражене информације, с тим што је претходно затражио од Министарства да се изјасни на наводе жалбе, али није добио одговор.

Како Министарство није поступило по решењу Повереника, поступак је, на предлог тражиоца, спровео поступак принудног извршења решења, у коме је

⁶ Извештај Управне инспекције бр. 011-00-00012/2014-01 од 16.1.2015.

изрицањем новчаних казни⁷ у складу са Законом о општем управном поступку, покушао да принуди Министарство да поступи по налогу. У току тог поступка, тражилац је обавестио Повереника да је добио одговор Министарства од 20.10.2014. али да одговор не садржи све информације које је тражио, због чега је настављен поступак извршења, у коме се Повереник 11.12.2014. обратио Влади и затражио да она, у складу са законом, обезбеди извршење решења.

Решење је и даље неизвршено. Министар је у међувремену, недостављање података објашњавао чињеницом да Министарство не располаже потпуним подацима о броју запослених у јавном сектору, без обзира што постоји законска обавеза вођења таквог регистра⁸.

Након пуних десет година од доношења и примене Закона о приступу информацијама, **одређени органи власти одбијају да се Закон на њих уопште и примењује.** То су нпр. државне банке као и предузећа са већинским уделом државног капитала, као што је Телеком Србија, као најдрастичнији такав случај који већ неколико година одбија да примењује овај закон упркос чињеници што је Управни суд потврдио став Повереника да по основу оснивања и вршења управљачких права од стране Владе Србије, „Телеком Србија“ има статус органа јавне власти у смислу овог закона.

Када су у питању трошкови остваривања права на приступ информацијама, приметно је да је већи број органа почео да их наплаћује. Према званичним подацима Управе за трезор Министарства финансија⁹, на име **трошкова остваривања права на приступ информацијама**, тј. израде и упућивања копија докумената по захтевима поднетим органима јавне власти, на прописани рачун Трезора 840-742328843-30 уплаћено је укупно **485.000,00 динара**, што је 7,5 пута више у односу на 2013. годину.

Повереник и у овом извештају указује да су основане сугестије појединих органа о потреби измена Закона о приступу информацијама у том смислу да приходи од наплаћених трошкова приступа информацијама, треба да припадају органима који су трошкове фактички имали, уместо да то буду приходи буџета. Износи трошкова прописани Уредбом Владе из 2006. нису иначе мењани, односно усклађивани са инфлацијом.

4.1.3. Извршење решења и закључака Повереника

По жалбама које су биле основане (3.388) у 2014. години, Повереник је поступак окончао доношењем решења односно налогом да се информација учини доступном тражиоцу у 1.242 случаја (36,6%). У тим поступцима је донето 1.056 решења, будући да је 186 случајева заједно решавано, односно једним решењем одлучено по више жалби против истог органа.

⁷ Изречене казне Министарство је уплатило у буџет

⁸ Закон о буџетском систему ("Сл. гласник РС", бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011), 93/2012) и 62/2013 и 63/2013)чл.9.2 и 93а

⁹ Извештај Управе за трезор, број 401-00-1232/2014-001-007 од 16.1.2015.

У односу на случајеве у којима је Повереник донео решење да се тражиоцу омогући приступ информацијама (1.056 решења), према повратним информацијама, органи власти су у 2014. години поступили по налогу у 77,8%, што је за 0,5% мање у односу на 2013. годину при чему је већи број извршења обезбеђен у поступку принудног извршења. Реална је претпоставка да је број извршених решења нешто већи, с обзиром на могућност да је орган власти извршио решење Повереника, али да је пропустио да га о томе обавести.

У 2.026 случајева, тачније 59,8% у односу на основане жалбе, поступци по жалбама Поверенику су окончани **обуставом поступка** јер су органи власти поступили по захтеву тражиоца, односно жалиоца већ при сазнању да је жалба изјављена, а пре доношења одлуке Повереника.

У преосталих 112 случајева (3,3%) основаних жалби, Повереник је поништио решења органа власти и предмет вратио на поновни поступак и одлуку, а у 8 предмета (0,2%) је поништио као незаконита решења првостепеног органа.

Подаци о исходу поступака по жалбама Поверенику говоре о томе да у односу на број основаних жалби (3.388), проценат успешних интервенција Повереника износи 93,1%, што је једва приметно побољшање од 0,8% у односу на 2013. годину.

У 2014. години значајно је повећан број предлога тражилаца да Повереник спроведе принудно извршење донетих решења, у односу на 2013. годину. Тако је у 165 случајева Поверенику упућен предлог тражиоца информације да се спроведе принудно извршење решења, поводом којих је Повереник донео 92 закључка о дозволи извршења својих решења и 59 закључака којима су **изречене новчане казне тзв. пенали** у укупном износу од **4.540.000 дин.** (38 од по 20.000,00 дин. и 21 од по 180.000,00 дин.) које су јавни приход и уплаћују се у буџет Србије. У 124 случаја обуставио је започето извршење, јер је орган власти у међувремену поступио по налогу Повереника, односно закључку о дозволи извршења. По донетим закључцима о кажњавању, **у буџет је уплаћено 2.060.000 динара**, према подацима Управе за трезор, што је за преко 700 хиљада динара више од 2013. године.

Преостали износ изречених казни од 2.480.000 динара органи власти нису платили добровољно по закључцима Повереника о кажњавању. Због тога је Повереник у таквим ситуацијама у ранијем периоду подносио предлоге надлежним судовима за судско извршење изречених казни. Међутим, Први основни суд у Београду се огласио ненадлежним, тврдећи да је Повереник тај који треба сам да принудно наплати изречену казну органу власти, за разлику од других судова који су у идентичним ситуацијама прихватили надлежност.

О проблему неуједначене судске праксе у Србији поводом извршења закључака Повереника о изреченим новчаним казнама, тј. одбијању надлежности Првог основног суда у Београду почев од 2012. године који је иначе месно надлежан за највећи број случајева у којима је потребно спроводити принудно извршење, Повереник је говорио у својим извештајима за 2012. и 2013. годину, и по том питању, стање се није променило ни у 2014. години, упркос свим мерама које је Повереник у вези са тим предузимао у обраћању надлежним институцијама.

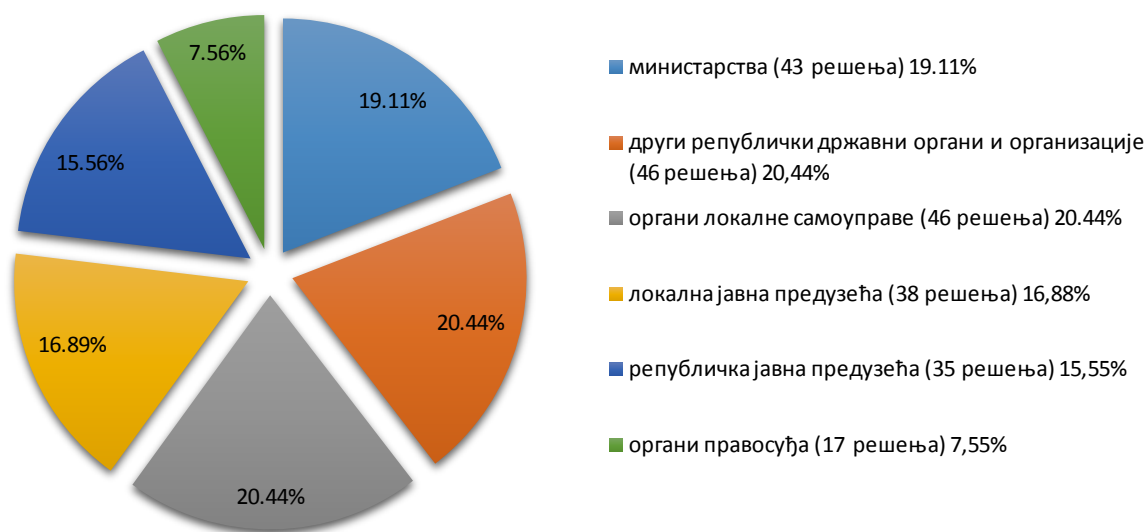
Примена мера за које је Повереник овлашћен у погледу принудног извршења решења изрицањем новчаних казни по правилу резултира извршењем налога и

достављањем информација тражиоцу. Ипак, било је случајева у којима ни те мере нису дале ефекта, па је Повереник, на иницијативу тражилаца извршења, **у 13 случајева био принуђен да затражи од Владе да обезбеди извршење његових решења, применом својих мера, укључујући меру непосредне принуде, како то Закон налаже. У вези са тим, ни у једном случају од Владе није добио повратну информацију да је обезбеђено извршење решења, с тим што је једно од тих 13 решења у међувремену извршено.**

У годишњем Извештају Владе о спровођењу Закона о приступу информацијама се наводи да је Генерални секретаријат Владе током 2014. примио укупно 13 захтева за обезбеђење извршења решења Повереника, и да је, како се наводи, у једном броју случајева, када је Повереник водио поступак извршења, а орган није поступио по решењу Повереника, Генерални секретаријат у име Владе, налагао министарству надлежном за надзор над радом тог органа, да предузме потребне мере ради извршења решења. Такве мере Владе, осим у једном случају, очигледно нису дале ефекте, будући да је и даље неизвршено 12 решења Повереника у којима је затражена интервенција Владе.

Неколико година уназад Повереник је у својим извештајима Народној скупштини указивао, што понавља и у овом извештају, да постојећа ситуација **у вези са принудним обезбеђењем извршења решења Повереника захтева да се тај механизам прописан чл. 28. Закона о приступу информацијама, хитно стави у функцију, или да надлежно министарство за послове управе, у случају било каквих нејасноћа око примене овог члана од стране Генералног секретаријата Владе, такве нејасноће отклони изменама закона.** Одржање овакве ситуације штети угледу ових институција, а највише остваривању самог права.

Графикон 6. Број неизвршених решења Повереника донетих у 2014. години



У прилогу овог Извештаја је АНЕКС 1. - *Преглед органа власти који нису поступили по налозима Повереника донетим у 2014. години*, са кратким описом тражених информација.

Од укупно 225 неизвршених решења Повереника¹⁰, највећи број (40%) нису извршили републички органи и организације (министарства и други органи извршне власти), затим републичка и локална јавна предузећа (32,4%).

У вези са извршењем решења Повереника и понашањем органа власти према законским обавезама, заслужује да се посебно помене *случај Министарства одбране* које је одбило да поступи у целости по обавезујућем и извршном решењу Повереника и да тражиоцу достави информације које се односе на ремонт авиона МИГ-29 извршен 2007. и 2008. године. Тим поводом Министарство је чак издало саопштење за јавност¹¹ да неће објавити тражене информације јер би то представљало кривично дело одавања „војне тајне“. Тиме се изражава став да за тај државни орган не важи Закон о приступу информацијама, да одбија да поступи по обавезујућем решењу Повереника, да се и даље руководи непостојећим класификацијама тајности, супротно Закону о тајности података по коме „војна тајна“ не постоји као таква и све то, уместо да оцену законитости решења Повереника затражи пред надлежним судом и на начин прописан законом. Такав поступак одговорних у Министарству захтева озбиљну оцену надлежних јер осим што је супротно закону, руши углед институција и представља

¹⁰ Број неизвршених решења је на дан 23.3.2015.

¹¹ Саопштење Министарства од 27.01.2015.г.објављено на сајту www.mod.gov.rs

покушај стварања погрешне представе у јавности да независни државни органи, односно Повереник, ради против интереса државе.

Повереник је у посебном ванредном извештају с почетка новембра 2013. године Народној скупштини скренуо пажњу на забрињавајуће лош однос значајног дела државних предузећа према обавезама које она имају по Закону о приступу информацијама, као и на штетне последице таквог односа по људска права али и ауторитет закона, Народне скупштине која га је донела, и у крајњој линији државе. Указано је да је такав однос веома индикативан и са становишта захтева борбе против корупције. Иако то не мора бити тако у сваком конкретном случају, ипак је досадашња пракса поводом жалби Поверенику и генерално и посебно поводом оних жалби које је изјављивао Савет за борбу против корупције Владе Србије, показала да се иза проблема у вези са транспарентношћу у великом броју случајева крију проблеми везани за нерационалност, незаконитост у раду и корупцију. До подношења овог извештаја, Народна скупштина није разматрала напред наведени ванредни извештај Повереника.

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

Информатори о раду

Проактивно објављивање информација од стране органа власти, подразумева самоиницијативно, континуирано објављивање тачних и ажурних информација на начин који је лако доступан грађанима и другим корисницима и веома је важан предуслов за добру и одговорну електронску управу.

Велики број захтева за приступ информацијама органима власти и велики број жалби Поверенику говоре о томе да је нужно да органи власти буду много активнији у објављивању информација без захтева грађана, на својим интернет презентацијама и други начин. У овом извештају биће речи само о једном сегменту проактивног објављивања информација, оном из домена рада Повереника, а односи се на објављивање информатора о раду.

Повереник је током целе 2014. године пратио стање у погледу објављивања информација на сајтовима органа, односно информатора о раду и предузимао мере да се транспарентност рада органа унапреди. То је чинио по службеној дужности или на указивање грађана.

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

афирмише свој рад, али га и подстиче на преиспитивање и унапређење организације, квалитета услуга, процедура и сл.

Доследно залагање Повереника на спровођењу Упутства за израду и објављивање информатора о раду државних органа које је у складу са законом донео у 2010. години има за резултат да постоји континуирани напредак у погледу објављивања информација на тзв. проактивној основи, првенствено у квантитативном, а делом и у квалитативном смислу, али да је и даље недовољна самоиницијативна ангажованост органа по овом питању.

Осим тога, законском обавезом објављивања информатора нису обухваћени многи јавни субјекти у односу на чије пословање јавност несумњиво има јак интерес. Тако нпр. сада формалну обавезу израде информатора о раду нема ниједно локално јавно предузеће, а ни она републичка предузећа којима законом није поверено вршење јавних овлашћења, упркос чињеници да држава има целокупни или преовлађујући удео у њиховом капиталу, као нпр. „ПТТ Србија“, „Телеком Србија“, затим здравствене установе, предшколске установе и др. Због тога ово питање треба озбиљно размотрити у оквиру будућих измена Закона о приступу информацијама.

У 2014. години, Повереник је наставио са анализом информатора о раду органа локалних самоуправа, које је започео крајем 2013. године. Упућене су сугестије за корекцију информатора 14 градских општина Града Београда, као и 4 градске општине Града Ниша. Поред тога, упућено је 39 упозорења органима градова Републике Србије.

Тако, велики број органа градске управе Града Ниша, који су се иначе определили за самосталну израду информатора о раду, а којима је у децембру 2013. године било упућено упозорење, нису ускладили информаторе о раду са прописаним Упутством. Тим поводом Повереник је донео 10 решења којима је наложено ажурирање и приказивање података у складу са прописаним Упутством. Против Управе за финансије, изворне приходе локалне самоуправе и јавне набавке је вођен и поступак принудног извршења решења Повереника у коме је изречена казна од 20.000 динара, а Управна инспекција је обавестила Повереника да је у овом случају покренут и прекршајни поступак.

Полазећи од тога да министарства, као најважнији органи извршне власти, треба да буду за пример у испуњавању законских обавеза и отворености према јавности, **Повереник је у 2014. години посебно пратио информаторе министарстава.** У периоду септембар-новембар 2014. године утврђено је да два министарства, Министарство за државну управу и локалну самоуправу и Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре на својој интернет презентацији нису имала објављене информаторе о раду, која су након писаног упозорења повереника, у кратком року објавила информаторе о раду. Свим министарствима (изузев Министарству просвете, науке и технолошког развоја чији Информатор је био ажуран и садржајан) су упућене сугестије за унапређење садржаја. Министарству пољопривреде и заштите животне средине је након упозорења донето и решење којим је наложено да садржај информатора усагласи са прописаним.

Најпроблематичније за објављивање су информације које се односе на буџет и јавне набавке. Тако нпр. пре интервенције Повереника, потпуне податке о приходима и расходима за текућу 2014. годину није објавило више од половине, а

податке о јавним набавкама половина од укупног броја министарстава, укључујући она која у време контроле нису уопште имала објављене информаторе.

Графикон бр. 7. Приказ података о буџету од стране министарстава



Графикон бр. 8. Приказ података о јавним набавкама од стране министарстава



Након упућених упозорења Повереника, а у неким случајевима и додатних интервенција и сугестија, информатори су допуњени и учињени квалитетнијим, али се закључује да код спровођења ових активности у већини министарстава недостаје посвећеност и одговорност лица која се њима баве, али и контроле од стране одговорних.

Један од начина на који је Повереник стимулисао државне органе да квалитетније сачине информаторе о раду, и у 2014. години, јесте додела награде за најбољи информатор о раду по расписаном конкурс. Награда је додељена 28. септембра, поводом Међународног дана права јавности да зна Граду Смедереву.

Мере Повереника биле су усмерене ка томе да што већи број органа објави информаторе уз упоредне интервенције за подизање квалитета информатора оних органа који изазивају веће интересовање јавности и у том погледу одређени напредак постоји, мада је **одговор на ову законску обавезу испод уложених залагања од стране Повереника, због одсуства одговарајућег надзора од стране надлежне управне инспекције, а тиме изостанка и прекршајне одговорности.** Генерално, велики број органа и даље објављивање информатора о раду доживљава као пуко задовољење форме и без интервенције Повереника, запоставља ажурирање објављених

података или не објављује оне који су најосетљивији са становишта одговорног односа према јавном новцу.

С тим у вези Повереник налази да је неопходно да министарства битно унапреде свој однос према обавези проактивног објављивања информација о раду и буду подстрек осталим обвезницима ове законске обавезе да је и сами квалитетније спроводе.

Приметна је појава да органи власти спроводећи идеју транспарентности рада, то некада чине на начин супротан закону, тј. прибегавају формирању разних јавних регистара и база података, а да претходно за то не створе ваљан законски основ, па кад регистар садржи и податке о личности, то неминовно представља кршење прописа о заштити података о личности, због чега је Повереник принуђен да реагује.

Насупрот томе, поједини јавни регистри чије вођење је законом прописано, нису установљени ни после неколико година. Најмаркантнији пример за то јесте **Регистар јавних уговора** кога још нема, а који је прописан Законом о јавноприватном партнерству и концесијама из 2011. године, по коме овај регистар треба да води министарство надлежно за послове финансија као јединствену електронску базу података о јавним уговорима на Порталу јавних набавки.

Иницијативе и мишљења у вези са прописима

Повереник нема овлашћење да предлаже доношење закона, нити је Законом о приступу информацијама прописана надлежност Повереника да даје мишљења у поступку предлагања и доношења закона и других прописа. Због тога измене Пословника Владе, о обавези државних органа да прибављају мишљења надлежних институција у процесу доношења прописа, са становишта права која штити Повереник, ће имати ефекта тек када се допуне законске одредбе о надлежности Повереника.

Независно од тога, Повереник је као и раније, у 2014. години, више пута давао иницијативе за доношење нових или измену постојећих прописа или подржавао сличне иницијативе које су долазиле од других субјеката, а све ради побољшања регулативе која се односи на остваривање права на приступ информацијама. По захтевима из органа власти, али и грађана, Повереник је давао и мишљењима која су у функцији правилније примене Закона о приступу информацијама. Због одсуства формалне обавезе прибављања мишљења Повереника поводом доношења или измена прописа, Повереник је често мишљење могао упутити тек након неформалних сазнања о таквим активностима или након што се на интернет страници органа објави текст нацрта или предлога прописа, а некада је могао реаговати тек по објављивању прописа.

Наводе се неке од иницијатива, односно мишљења Повереника из 2014. године:

- Мишљење на Нацрт закона о архивској грађи и архивској служби достављено Министарству културе и информисања;

- Мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о пореском поступку и пореској администрацији достављено Министарству финансија;
- Мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи, упућено Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре;
- Поновио је иницијативу Министарству државне управе и локалне самоуправе за допуну Закона о државној управи одредбама о обавези и минимуму садржине електронских презентација државних органа;
- Мишљење на Предлог уредбе о ближим критеријумима за одређивање степена тајности “Поверљиво“ и „Интерно“ у органима јавне власти достављено Министарству правде;
- У вези са усвојеном Уредбом о ближим критеријумима за одређивање степена тајности “Поверљиво“ и „Интерно“ у Министарству одбране, Повереник је упутио Влади допис којим је указао да се Уредба, супротно Уставу, бави уређивањем законске материје, тј. материје слободног приступа информацијама од јавног значаја и то на начин супротан закону којим је ова материја уређена.
- Мишљење на Предлог закључка о прихватању Извештаја о оцени усаглашености веб сајтова органа државне управе са документом „Смернице за израду веб презентације органа државне управе в. 4.0“ који је сачинила Дирекција за електронску управу у саставу Министарства државне управе и локалне самоуправе;

До тренутка писања овог извештаја, прихваћене су само сугестије дате у мишљењима на документе у алинеји 5. и 7.

Такође, на основу појединачних захтева грађана или представника органа власти, **Повереник је припремио и доставио 175 мишљења или одговора на спорна питања у вези са применом Закона о приступу информацијама.** Карактеристична мишљења и ставови се објављују на веб сајту Повереника.

Публикације

Повереник је у 2014. години објавио [публикацију бр. 3. „Слободан приступ информацијама – Ставови и мишљења Повереника“](#). Како су претходних година издате [публикације број. 1 и 2](#), практично је на овај начин потврђено опредељење да Повереник то и убудуће чини редовно, сваке године. Као и претходне публикације представљена је поводом обележавања Међународног дана права јавности да зна. Представља врло користан приручник грађанима, новинарима и медијима као и свим службеницима који у органима јавне власти примењују Закон о приступу информацијама.

Обуке-семинари

Повереник је у току 2014. године одржао бројна предавања из домена свога рада, као нпр: предавање за полазнике Дипломатске академије; предавање и две једнодневне обуке за студенте Факултета организационих наука; предавање за полазнике Криминалистичко-полицијске академије; два предавања о праву на приступ еколошким информацијама у оквиру Школе еколошког права за студенте завршних година основних студија и студенте мастер студија правних факултета у Србији, дипломиране правнике и представнике организација цивилног друштва који се баве питањима заштите животне средине; два предавања на тему приступа информацијама за полазнике Школе људских права Војин Димитријевић; за новинаре који ће у оквиру пројекта „Унапређивање механизма одговорности у области јавних финансија“ истраживати и извештавати о потрошњи јавних средстава у Републици Србији, у организацији канцеларије УНДП у Београду; о праву на информације и на заштиту података о личности у оквиру семинара организације цивилног друштва посвећеног борби против насиља у породици, у организацији „Удружења жена Фемина“ и др.

Право на приступ информацијама, повереник и представници институције Повереника су афирмисали активним **учешћем на бројним трибинама, конференцијама, округлим столовима и другим јавним скуповима, у организацији других органа власти или организација цивилног сектора**, а што је приказано у делу Извештаја који говори о сарадњи коју је Повереник остварио.

Повереник је 19. јуна 2014. године грађанима Србије представио свој годишњи извештај за 2013. годину. Са Заштитником грађана уз помоћ Фондације за отворено друштво **организоване су јавне дебате у Зајечару, Новом Пазару, Кикинди и Крагујевцу, на којима се расправљало о кључним налазима годишњих извештаја Повереника и Заштитника грађана, посматрано из угла локалних заједница.**

Са аспекта афирмације права од значаја су и **конференције** које је Повереник организовао, као што је она **посвећена међународном дану права јавности да зна, а које се организују сваке године, почев од 2006. године**, у сарадњи и уз подршку Мисије ОЕБС-а у Србији, Независног удружења новинара Србије и Удружења новинара Србије и Коалиције за слободу приступа информацијама. На овим конференцијама се традиционално додељују признања органима власти за остварене резултате и допринос у остваривању права јавности да зна, као и посебна награда за најбољи Информатор о раду органа, по објављеном конкурс. На конференцији из 2014. године је презентована и публикација бр. 3. Слободан приступ информацијама – Ставови и мишљења Повереника.

О учешћу Повереника на међународним конференцијама и другим скуповима који су организовани у земљи или иностранству, може се прочитати више у делу извештаја који говори о [сарадњи Повереника](#).

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

Судска заштита права на приступ информацијама од јавног значаја **пред Управним судом** у управном спору, обезбеђена је у погледу законитости одлука Повереника и одлука шест органа против којих није дозвољена жалба Поверенику и који су изузети од заштите пред Повереником (Народна скупштина, председник

Републике Србије, Влада Републике Србије, Врховни касациони суд Србије, Уставни суд и Републички јавни тужилац).

Право на подношење тужбе Управном суду има странка која је незадовољна одлуком и Републички јавни тужилац, када је одлуком повређен јавни интерес. Против правоснажне одлуке Управног суда странка и надлежни јавни тужилац могу да поднесу **Врховном касационом суду захтев за преиспитивање судске одлуке.**

Из тога проистиче да је улога Управног суда као и Врховног касационог суда, поред Повереника, посебно важна кад је у питању остваривање и заштита права на слободан приступ информацијама.

Против горе побројаних шест највиших органа власти, Управном суду су у 2014. години изјављене 34 тужбе што је за 21 тужбу више у односу на 2013. годину. Тужбе су поднете због тзв. ћутања администрације (16) и због одбијања захтева за приступ информацијама (18) против следећих органа:

- 18 против Владе (15 због непоступања по захтеву и 3 тужбе на решење о одбијању захтева) од којих је решено 9 тако што је: једна тужба одбијена, 5 је одбачено из формалних разлога, 2 тужбе су уважене и један поступак је обустављен;
- 11 тужби против Републичког јавног тужилаштва због непоступања по захтевима, од којих је решено 7 тужби тако што су: 2 тужбе одбијене, 1 тужба је одбачена и по 4 тужбе поступак је обустављен;
- 3 тужбе против Уставног суда Србије, од којих су 2 решене тако што је 1 тужба одбијена а по једној је поступак обустављен;
- 1 против Народне скупштине, која није решена.

Повереник и у овом извештају наглашава да, изузетно мали број тужби против напред наведених шест органа, упркос количини информација којом по природи посла располажу, врсти и њиховом значају, подсећа да су, још у време доношења Закона, и касније континуирано, бројни домаћи и страни стручњаци из области слободног приступа информацијама, добре управе и борбе против корупције, доводили у питање вредност оваквог решења законодавца. Издвајање појединих државних органа од општег поступка, а посебно када је у питању остваривање основног људског права, није уобичајено у упоредноправној пракси. Ипак, овакво решење остало је непромењено током неколико измена Закона.

Против одлука Повереника, Управном суду су у 2014. години поднете 193 тужбе¹², од којих је 70 изјављено против решења и закључака Повереника, а 123 тужбе су изјављене због тога што Повереник није донео одлуку по жалби у законском року од 30 дана.¹³ Поводом тужби, Повереник је одлучио по жалбама па је поступак пред Управним судом обустављан, осим кад тужилац није био задовољан донетом одлуком.

¹² Иста особа је поднела 95 тужби.

¹³ Основни разлог прекорачења рока од 30 дана од стране Повереника за доношење одлуке по жалби јесте заостатак нерешених предмета од преко 3.000 из периода од осам година колико је Повереник чекао док Влада у 2013. није обезбедила простор за рад, а тиме омогућила пријема потребног броја запослених.

Од 193 изјављене тужбе против одлука Повереника, Управни суд је решио 90 на следећи начин: 26 тужби је одбијено, 17 одбачено, по 46 поступак је обустављен и по једној тужби предмет је враћен на поновно одлучивање због тога што у списима предмета није приложена доставница на основу које је цењена благовременост жалбе, па је Повереник у поновном поступку донео идентичну одлуку. **То потврђује да ни у једном случају по тужби против одлуке Повереника у 2014.години, Управни суд није заузео другачији став што са становишта судске контроле законитости његовог рада представља заиста вредан резултат.**

И у 2014.години **првостепени органи власти су подносили жалбе против одлука Повереника (20)** упркос чињеници да су такве правне ситуације недопуштене јер органи власти нису правно легитимисани за подношење тужбе због чега их Управни суд формално одбацује. Уместо тога, по Закону о управним споровима, органима власти стоји на располагању могућност да код Републичког јавног тужиоца иницирају подношење тужбе када сматрају да је решењем Повереника повређен јавни интерес, што се у 2014. години није догађало.

Недозвољене тужбе против одлука Повереника у 2014. години поднели су следећи органи јавне власти: „Телеком Србија“ (8), Јат Техника (2), ПД Рударски басен Колубара, Народна банка Србије, Банка Поштанска штедионица, Министарство рударства и енергетике, Агенција за осигурање депозита, Општина Мајданпек, Општина Дољевац (2) и Основно јавно тужилаштво у Ужицу.

Подношење недозвољених тужби од стране органа власти је израз упорности појединих органа, попут А.Д. „Телеком Србија“ да тиме избегну или пролонгирају извршење обавезујућих и извршних одлука Повереника, што је веома штетно по углед самих тих органа, упркос чињеници да број таквих случајева није велики у односу на број решаваних предмета. Повереник ипак већ неколико година у свом извештају указује да се не смеју толерисати такве ситуације у којима представници органа власти и оних који располажу јавним средствима свесно игноришу своје обавезе, користећи се недопуштеним правним средствима ради изигравања Уставом зајамчених права грађана и пореских обвезника и то све управо о трошку пореских обвезника. Против таквог поступања, очигледно се не може борити само Повереник изрицањем релативно скромних казни, које органи често одбијају добровољно и да плате, а чију принудну наплату опет одбијају да изврше одређени судови. Ова појава захтева пажњу и реаговање свих одговорних, укључујући, Владу, Народну скупштину и Високи савет судства.

Врховном касационом суду иста странка је поднела три захтева за преиспитивање правоснажне одлуке Управног суда, од којих је одлучено по једном захтеву тако што је захтев одбијен чиме је потврђена одлука Управног суда и Повереника.

4.3. Надзор над спровођењем закона и одговорност за повреду права

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

Висина новчаних казни прописаних Законом о приступу информацијама није усаглашена са касније усвојеним Законом о прекршајима, мада су саме казнене одредбе побољшане у односу на основни текст приликом измена Закона из децембра 2009. године. Одговорно лице за прекршај је старешина органа, уместо до тада, овлашћено лице које поступа по захтевима за приступ информацијама.

Управна инспекција Министарства правде и државне управе је, како се наводи у њиховом Извештају¹⁴, у 2014. извршила 350 посредних инспекцијских надзора над применом Закона о приступу информацијама у делу који се односи на поступање органа власти по решењима које је Повереник донео у поступку по жалби тражиоца информације. Утврђено је, како се наводи, да су органи поступили по решењима у 187 предмета, а за остале је поступак у току.

У извештају се наводи и да је извршено 147 инспекцијских надзора у погледу спровођења обавезе подношења извештаја и објављивања информатора о раду, од чега 144 у јединицама локалне самоуправе. Управна инспекција је, како стоји у Извештају, поднела 4 захтева за покретање прекршајног поступка, без навођења органа против којих су захтеви поднети. Служба Повереника располаже информацијама за поднете захтеве у три случаја: против начелника Општинске управе општине Озаци, због пропуштања да поднесе годишњи извештај Поверенику, против председника Националног савета за високо образовање, због пропуштања да објави Информатор о раду у складу са законом и један захтев против начелника Општинске управе за финансије града Ниша, због непоступања по решењу Повереника којим је наложено да објави Информатор о раду у складу са законом.

Број захтева које је Управна инспекција поднела за покретање прекршајног поступка и утврђивање одговорности (4) у односу на број основаних жалби у 2014.години (3.388) и у односу на 350 случајева у којима су органи одбили чак и да изврше обавезујуће решење Повереника и у којима је и Повереник захтевао покретање прекршајног поступка достављајући све списе Управној инспекцији, је очигледно симболичан и представља доказ да одговорности за кршење Закона о приступу информацијама готово да нема. Томе треба додати и податак да у периоду 2011-2013. године Управна инспекција није поднела ниједан захтев за покретање прекршајног поступка.

У Извештају Управне инспекције се не наводе предузете мере и њихов исход.

Имајући у виду напред наведено из чега проистиче готово потпуно одсуство система одговорности у органима власти за кршење људског права на слободан приступ информацијама¹⁵, резултати интервенције Повереника у погледу заштите права имају већи значај, будући да су остварени без средства принуде. Степен реализације обавеза органа власти на које се примењује Закон о приступу информацијама би без сумње били још већи да је функционисао механизам одговорности, тј. да су управни инспектори подносили захтеве за покретање прекршајног поступка и да су одговорни који су кршили закон за то одговарали.

¹⁴Извештај Управне инспекције бр. 011-00-00012/2014-01 од 16.1.2015.

¹⁵ Овде се изузимају појединачни случајеви у којима тражиоци као оштећени сами подносили захтеве за покретање прекршајног поступка

У светлу надзора, посебно забрињава став управног инспектора изражен у поступању по пријави тражиоца да предмет инспекцијског надзора јесте спровођење одредаба Закона о приступу информацијама, али „не утврђивање тачности и потпуности података“ које је орган власти доставио тражиоцу на његов захтев.¹⁶

У прилогу извештаја је Преглед неизвршених решења Повереника, односно случајева у којима они који су повредили право на приступ информацијама нису за то одговарали.

Илустрације ради, у табели која следи приказује се степен извршења законских обавеза у погледу достављања годишњег извештаја органа, објављивања информатора о раду и спровођења обуке запослених.

¹⁶ Акт управне инспекције број 038-00-00205/2014-03 од 23.12.2014.

Табела 3.Подаци о спровођењу обавеза органа власти (пресек 3.3.2015.)

Државни орган	Бр. држ. органа	Доставили извештај бр. и %	Објавили Информатор бр. и %	Израдили а нису објавили Информатор бр. и %	Спровели обуку бр. и %	Одржавају носаче информац. бр. и %
Органи из чл. 22. Закона (Н.скупштина, председник Републике, Врх. касациони суд, Уставни суд, Влада, Р.Ј. тужилац)	6	6 (100%)	6 (100%)	/	3 (50 %)	6 (100 %)
Министарства (без органа у саставу)	16	16 (100%)	16 (100%)	/	16 (100 %)	14 (87,5%)
Судови	159	157 (98,7%)	127 (79,8 %)	20 (12,6 %)	84 (52,8 %)	126 (79,2 %)
Тужилаштва	89	86 (96,6 %)	22 (24,7 %)	51 (57,3 %)	44 (49,4 %)	62 (69,6 %)
Органи и организац. АП Војводине	39	30 (76,9%)	26 (66,6 %)	1 (2,5%)	21 (53,8%)	26 (66,6 %)
Локална самоуправа (градови и општине)	200	160 (80 %)	147 (73,5 %)	5 (2,5 %)	98 (49 %)	142 (71 %)
Јавна предузећа (реп. и покрајинска) у обавези дост. Извештаја	33	32 (96,9 %)	27 (81,8 %)	3 (9%)	18 (54,5 %)	25 (75,7 %)
Други државни органи	2357	327 (13,8 %)	256 (10,8 %)	30 (1,3 %)	240 (10,2 %)	257 (10,9%)
Укупно	2899	814 (28 %)	627 (21,6 %)	110 (3,8 %)	524 (18 %)	658 (22,7 %)

5. ПРИМЕНА ЗАКОНА О ЗАШТИТИ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ

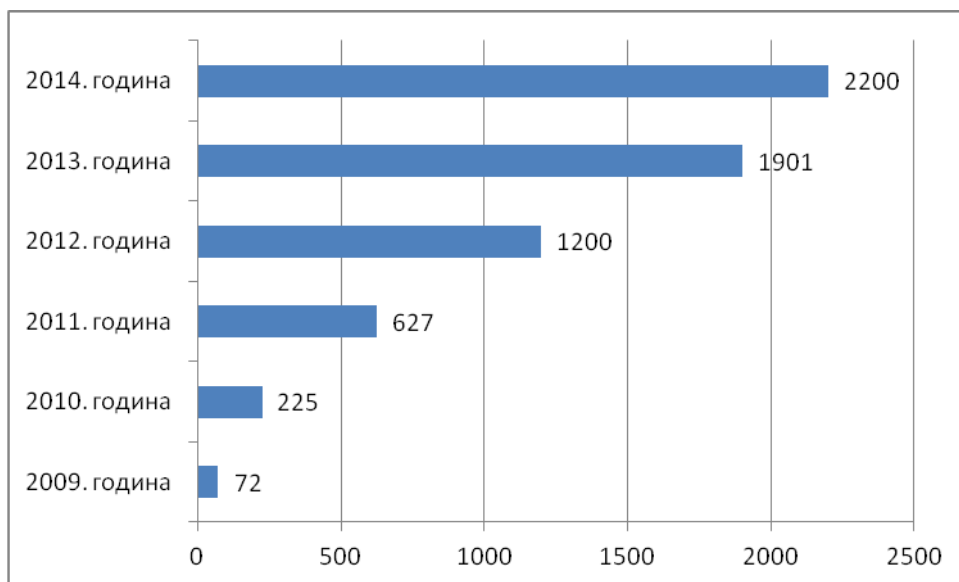
5.1. Активности Повереника у области заштите података о личности

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

Током 2014. године, из области заштите података о личности, Повереник је примио 2.012 предмета. Примера ради, у 2009. години Повереник је примио 83 предмета, у 2010. години 250 предмета, у 2011. години 727 предмета, у 2012. години 1.405 предмета и у 2013. години 2.188 предмета.

С обзиром да је из претходне 2013. године пренето 626 предмета, то је у овој области током 2014. године, било у раду укупно 2.638 предмета. Од 2.638 предмета које је имао у раду, Повереник је током 2014. године окончао поступање по 2.200 предмета, што је увећање од 15,7% у односу на 2013. годину, када је окончао 1.901 предмет.

Графикон 9. Преглед окончаних предмета из области заштите података о личности, по годинама



Структура 2.200 окончаних предмета је следећа:

- окончан је 1.031 надзор;
- решене су 244 жалбе;
- дато је 699 мишљења;
- решена је 101 представка;
- решено је 64 захтева за приступ информацијама;
- дато је 18 одговора на тужбе Управном суду;
- решено је 5 прослеђених захтева;
- донето је 13 инструкција поводом унапређења заштите и превентиве;

- решено је 14 захтева за изношење података из Србије;
- удовољено је на 3 захтева за остваривање права у вези са обрадом података о личности;
- решено је 6 предмета који су се односили на осталу комуникацију са руковаоцима и подносиоцима;
- одбијен је 1 предлог за повраћај у пређашње стање;
- окончан је 1 предмет из области међународне сарадње, и
- уписано у Централни регистар евиденције о 950 збирки података које воде 226 руковалаца.

5.1.2. Надзор над спровођењем заштите података о личности

У току 2014. године Повереник је покренуо 782 поступка надзора, и то: по пријави грађана – 294; по сопственој иницијативи – 151 и поводом збирки података о личности - 337. Повереник је извршио и 313 претходних провера радњи обраде података о личности, којом приликом је у 143 случаја утврђено да нема неправилности, док је у 170 случајева утврђено постојање неправилности, на шта је руковаоцима указано давањем упозорења по члану 50. Закона о заштити података о личности.

Повереник је у току 2014. године окончао укупно 1.031 поступак надзора, покренутих те године или у претходном периоду, на следећи начин: у 350 случајева утврђене су повреде ЗЗПЛ; 538 предмета је завршено тако што је утврђено да је поступљено по претходно извршеном надзору, донетом упозорењу, односно решењу, и 143 предмета су завршена обавештењем. Поред тога, још 312 предмета је завршено службеном белешком.

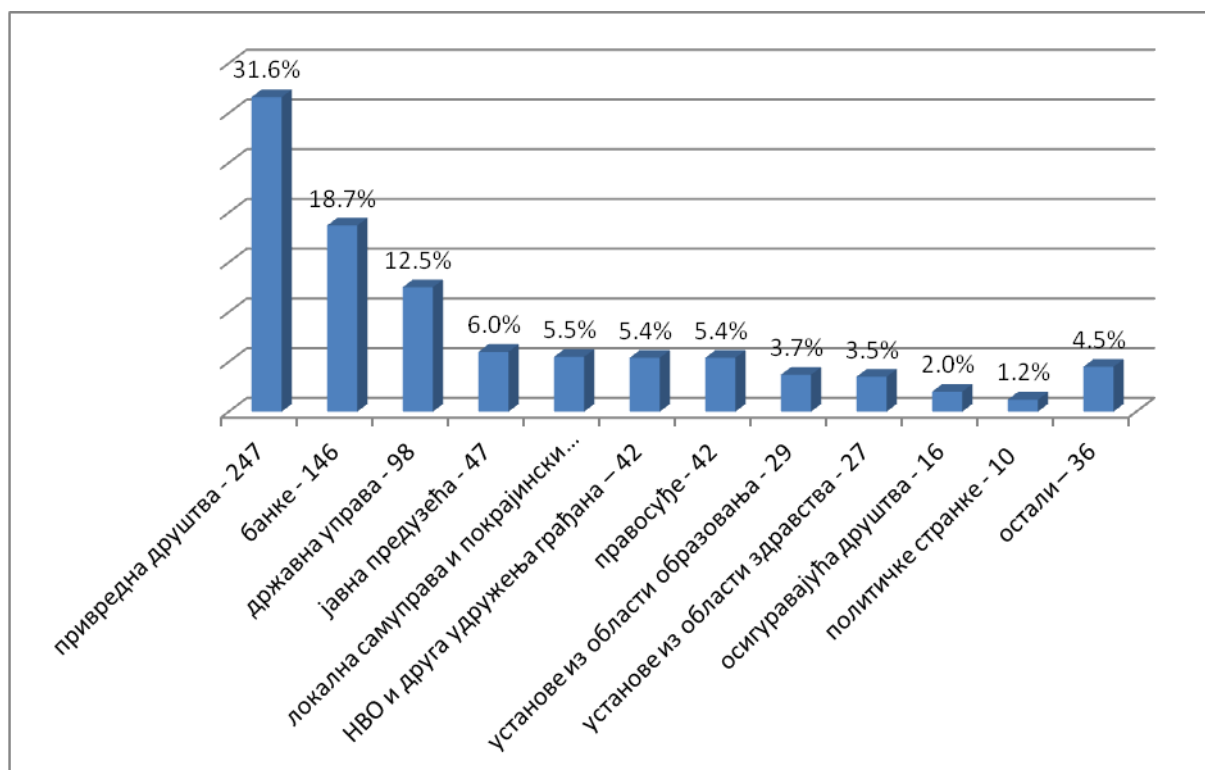
У 350 предмета Повереник је утврдио да су повређене одредбе ЗЗПЛ, те је:

- донео 298 упозорења;
- донео 13 решења;
- поднео 35 захтева за покретање прекршајног поступка због повреда ЗЗПЛ, и
- поднео 4 кривичне пријаве.

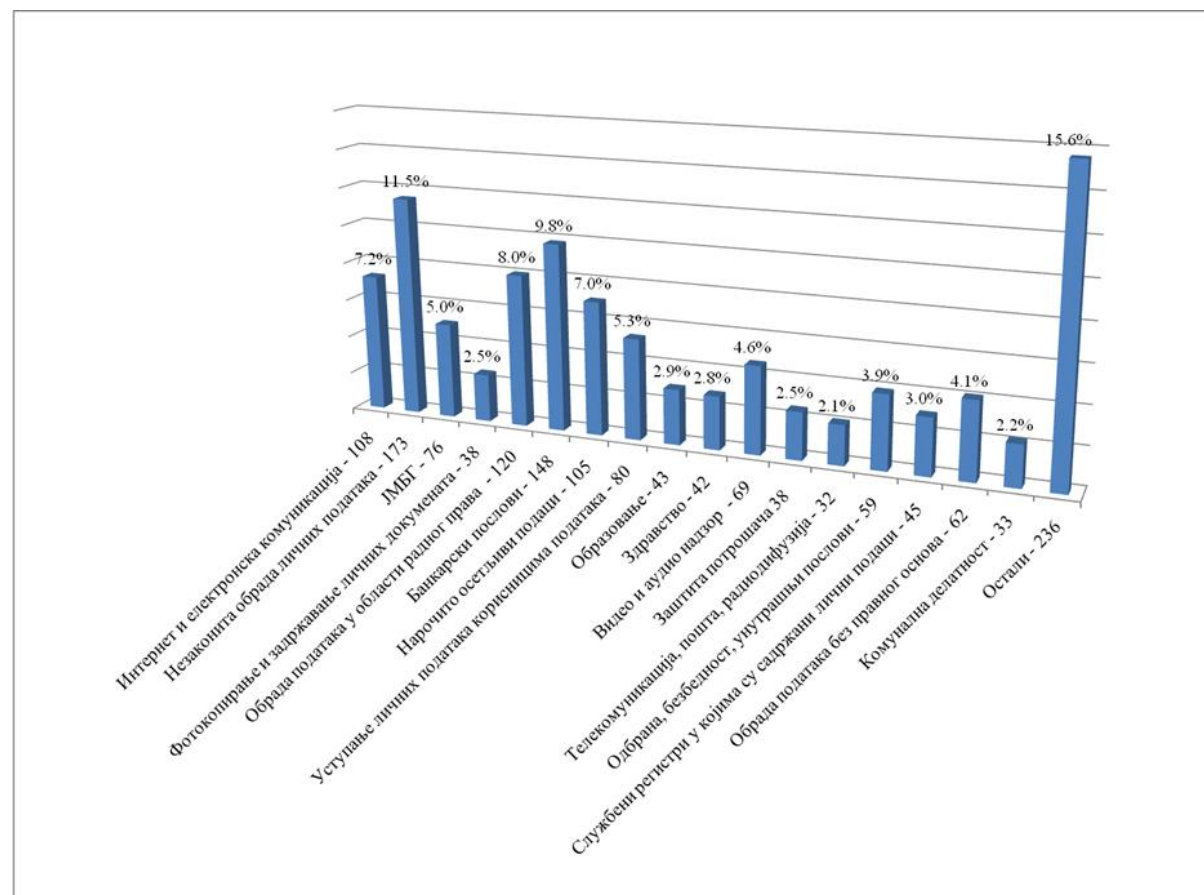
Имајући у виду руковаоце над којима је Повереник вршио надзор током 2014. године, њихова структура и разлози за вршење надзора значајно су другачији у односу на претходни период.

Тако, руковаоци над којима је Повереник покренуо 782 поступка надзора су: привредна друштва - 247 (31,6%), банке - 146 (18,7%), државна управа - 98 (12,5%), итд. а најчешћи разлози су: незаконита обрада података о личности - 173 (11,5%), банкарски послови 148 (9,8%), обрада података у области радног права – 120 (8,0%), интернет и електронске комуникације – 108 (7,2%), обрада нарочито осетљивих података – 105 (7,0%), итд.

Графикон 10. Структура руковаца над којима је у току 2014. године покренут инспекцијски надзор



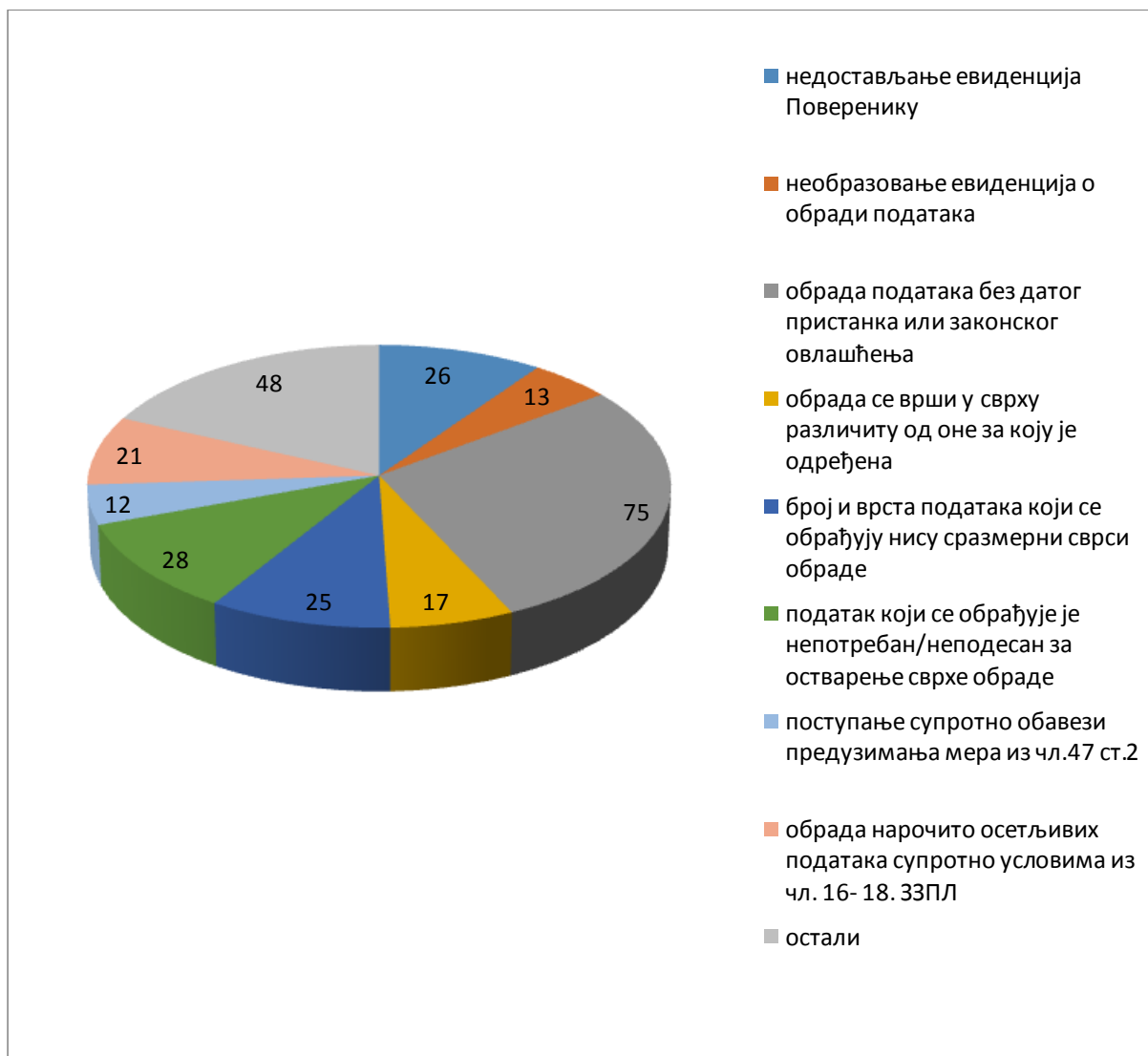
Графикон 11. Најчешћи разлози за покретање поступка надзора по пријави (294) или сопственој иницијативи (151)



У 298 случајева Повереник је донео упозорење након што је утврдио постојање повреда ЗЗПЛ, од чега 170 упозорења по члану 50. ЗЗПЛ (претходна провера радњи обраде) и 128 упозорења по чл. 56. ЗЗПЛ (овлашћења Повереника за предузимање одређених мера након што је у надзору утврдио повреде закона).

Овом приликом посебно се указује на 128 упозорења донетих по чл. 56. ЗЗПЛ, у којима је утврђено постојање 265 неправилности, што значи да је у одређеним случајевима Повереник утврдио постојање једне или више повреда закона.

Графикон 12. Најчешће неправилности које су утврђене упозорењима по чл.56.ст. 1.ЗЗПЛ



Уочљиво је да најчешће регистрована неправилност – обрада података без датог пристанка или законског овлашћења, наведена је у ЗЗПЛ (члан 8. тачка 1), као први разлог за недозвољеност обраде података.

Током извештајног периода од 170 упозорења донетих по члану 50. ЗЗПЛ, 156 руковалаца је поступило по упозорењу, односно 91,76%. Од 128 упозорења донетих по чл. 56. ЗЗПЛ, од 113 руковалаца је тражено да обавести Повереника о поступању по упозорењу, од којих је 96 руковалаца тако и поступило (89 у року, 7 након истека рока), односно 84,96%, а 17 руковалаца није поступило по упозорењу. Према руковаоцима који нису у свему поступили по упозорењу Повереника, Повереник је предузео друге мере из своје надлежности. Став Повереника је да непоступање по упозорењу и необавештавање Повереника да ли се поступило по упозорењу, представља недопустиво непоштовање закона, односно права које је зајемчено Уставом Србије.

Повереник је током извештајног периода донео 13 решења, и то: 1 решење о брисању прикупљених података, 1 решење о брисању прикупљених података и отклањању неправилности у одређеном року, 1 решење о брисању прикупљених података и привременој забрани обраде, 9 решења о отклањању неправилности у одређеном року и 1 решење о привременој забрани обраде и отклањању неправилности у одређеном року. Предметним решењима (13) Повереник је наложио 16 мера, и то: у 11 случајева је наредио да се неправилности отклоне у одређеном року, у 2 случаја је наредио привремену забрану обраде која се обавља супротно одредбама ЗЗПЈ, и у 3 случаја је наредио брисање података прикупљених без правног основа. До краја извештајног периода, Повереник је обавештен да су руковооци поступили по 10 решења, односно 90,91%, 1 решење је неизвршено, а поступање по преостала два решења је у току. Од 10 решења која су извршена, 5 је извршено у року, а 5 по истеку рока.

ПРИМЕРИ:

1. Повереник је извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЈ од стране свих 29 пословних банака у Републици Србији. Надзор је извршен у циљу провере законитости обраде података о личности коју банке врше приликом успостављања пословног односа са физичким лицима, преносом података о личности у сврху принудне наплате својих потраживања према физичким лицима, обраде података о личности путем система видео-надзора банака, као и обраде података о здравственом стању физичких лица од стране банака. Предмет вршења надзора одређен је на основу: налаза Повереника из поступака надзора које је извршио у банкама у претходном периоду; сазнања до којих је Повереник дошао из представки грађана, као и специфичности радњи обраде података које банке врше, а којима се може угрозити право на заштиту података о личности.

Највећи број утврђених неправилности односи се на прикупљање фотокопија личних докумената (најчешће личних карата и пасоша) физичких лица од стране банака, у ситуацијама када за такву обраду података о личности не постоји ваљан правни основ. Најчешће су фотокопирани лични документи председника и чланова скупштине стамбене зграде, лица овлашћених за заступање или пуномоћника правних лица, итд), у сврху која се може постићи и без тога, при чему таква обрада по врсти, начину и обиму података који се обрађују представља велики ризик за права лица на која се подаци односе. Овакву недозвољену обраду података о личности, према резултатима извршеног надзора, врши око 65% свих банака у Србији.

Утврђено је и да око 30% банака врши недозвољену обраду података о личности прикупљањем фотокопија радних књижица, извода из матичних књига, рачуна за комуналне услуге и других докумената са подацима о личности својих клијената, односно потенцијалних клијената, и др.

Повереник је нарочиту пажњу посветио провери законитости обраде података о здравственом стању физичких лица од стране банака, обзиром да, у складу са одредбама ЗЗПЈ, подаци о здравственом стању представљају нарочито осетљиве податке о личности, који се смеју обрађивати само на основу

слободно датог пристанка лица на које се односе, осим када законом није дозвољена обрада ни уз пристанак, а без пристанка лица само ако је то законом прописано, све под условом да је њихова обрада неопходна за остваривање конкретне, дозвољене сврхе обраде. Утврђено је да око 10% банака врши недозвољену обраду података о личности прикупљањем фотокопија лекарских налаза или путем упитника о здравственом стању својих клијената, односно потенцијалних клијената, најчешће у поступку одобравања кредита или у ситуацији када банка наступа као продавац полисе осигурања, у име и за рачун осигуравајућег друштва. Такође, утврђено је да око 30% банака прикупља фотокопије здравствених књижица, чиме врше недозвољену обраду података о личности, јер се у складу са одредбама Закона о здравственом осигурању, подаци садржани у здравственој књижици могу користити само за потребе здравственог осигурања.

У погледу преноса података о личности коју банке врше у сврху принудне наплате својих потраживања према физичким лицима, утврђено је да исти пренос података банке врше по основу уговора закључених са правним лицима специјализованим за те послове, која по истим уговорима стичу својство обрађивача података о личности, у смислу ЗЗПЛ и предузимају одређене радње у име и за рачун банке. Том приликом нису уочене неправилности у погледу правног основа и сврхе такве обраде података о личности.

У погледу обраде података о личности коју банке врше путем видео-надзора, као и у погледу техничких, кадровских и организационих мера заштите података о личности које банке с тим у вези примењују, нису уочене значајније неправилности.

У наредном периоду, Повереник ће банкама код којих су утврђене неправилности, дати упозорења, уз остављање примереног рока за отклањање уочених неправилности, након чега ће, по потреби, у сваком конкретном случају предузети даље мере из своје надлежности.

2. Повереник је извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране привредних друштава које се баве пружањем услуга приступа интернету физичким лицима. Надзором је обухваћено 184 (сто осамдесет четири) оператора, којима је Повереник доставио упитник, чијим попуњавањем су оператори требало да укажу на основ за обраду података о личности, сврху и сразмерност обраде, врсту података које обрађују, начин и рокове чувања и др. Предметни попуњен упитник није доставило 22 (двадесет два) оператора, због чега је Повереник против њих покренуо прекршајни поступак.

Резултати анализе достављених упитника указују да има пуно разлога за забринутост. Нпр. више оператора је доставило упитнике који су међусобно идентично попуњени, укључујући и идентичне словне, граматичке и логичке грешке; чак 92 оператора (57%) наводи да нема евиденцију о уласку и времену боравка лица у просторије у којима се може приступити подацима о комуникацији, а многи и да не располажу засебним просторијама у којима се технички уређаји налазе; само 93 оператора (57%) одговорило је да има инсталиране системе за детекцију неовлашћеног приступа, али је то и документовао само један; чак 115 оператора (71%) изјављују да за лица која

радећи код њих остварују приступ подацима о електронским комуникацијама, нису као услов предвиђени никаква посебна стручна спрема, завршена обука или безбедносни сертификат; само 25 оператора (15%) одговорило је да тзв. „задржане податке“ чува 12 месеци од дана обављене комуникације, како то и изричито налаже Закон о електронским комуникацијама, сви други су навели дуже или краће рокове.

Наведене и друге чињенице говоре да највећи број оператора не располаже ни адекватном документацијом о приватности и безбедности података о личности, ни дефинисаним процедурама за приступ њима, ни сазнањима о релевантним законским одредбама, што све заједно подразумева велики ризик могуће незаконите обраде података и продора у приватност.

Повереник је одабрао 28 (двадесет осам) карактеристичних оператора над којима је покренут поступак непосредног надзора. Током 2014. године Повереник је окончао поступак непосредног надзора над 24 (двадесет четири) оператора, док се поступак над преостала 4 (четири) наставља у 2015. години.

3. Повереник је извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране МУП, као руковоаца података поводом представке у којој је наведено да је у 4. Одреду Жандармерије у Нишу сачињен списак полицијских службеника који се налазе на боловању због психичких сметњи, те да је исти окачен на огласној табли Дежурне службе и пријавнице тог Одрода.

У надзору је утврђено да је Елаборатом о организацији рада и функционисању јединица Жандармерије, прописано да се полицијским службеницима Одрода који су привремено удаљени или се налазе на боловању по основу налаза лекарске комисије, којом запослени није способан за рад са оружјем (шифра са међународном ознаком „F“), дозволи кретање кроз базу Одрода само уз пратњу старешине организационе јединице у којој је радник распоређен; да је шеф Дежурног оперативног центра, у циљу примене ове одредбе, затражила израду овог списка и предала исти запосленима у Дежурној служби и пријавници, без додатних инструкција за поступање са списком; да лице са списка под редним бројем 5 (пет), а које је рукописом додао шеф смене, није лице са утврђеном наведеном шифром, већ лице које је привремено удаљено; да је исти списак био прикачен чиодама за зид у просторијама Дежурне службе, у коју приступ имају само радници Дежурне службе, а који служи за качење подсетника за запослене, депеше и сл.

Повереник је донео Упозорење којим је упозорио МУП да супротно одредбама, без законског овлашћења или пристанка лица, односно супротно условима за обраду без пристанка, врши недозвољену обраду нарочито осетљивих података о личности, тиме што је „Списак полицијских службеника 4. Одрода који се тренутно налазе на боловању због психичких сметњи“, на којем су евидентирана имена, презимена и организационе јединице 5 (пет) полицијских службеника, поставио на видно место на зиду просторије Дежурне службе 4. Одрода Жандармерије у Нишу, где се исти налазио од 30.04.2014. године до 06.06.2014. године. Такође, Повереник је поднео и захтев за покретање прекршајног поступка против шефа Дежурног оперативног центра и шефа смене.

4. Повереник је извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране МУП, као руковооца података, на основу пријаве Синдиката српске полиције, у којој је наведено да: у поједина службена возила саобраћајне полиције у Новом Саду марке „Фиат пунто“, са унутрашње стране ветробранског стакла, уграђена је камера која непрестано снима испред возила; вође патроле на опасачу имају уређај за аудио снимање, а на реверу кошуље микрофон, што укључују приликом конверзације са лицем које контролишу, те тако снимају и лица која нису извршила прекршај или кривично дело, већ их само рутински контролишу.

У надзору је утврђено да је Управа саобраћајне полиције спровела пројекат „Аудио и видео-надзор рада полиције у контроли саобраћаја - систем уграђених најсавременијих видео камера у патролним полицијским возилима“, да је основни циљ пројекта био повећање законитости и ефикасности рада саобраћајне полиције у склопу додатних реформи полиције и примене новог Закона о безбедности саобраћаја на путевима, кроз спречавање могућности за корупцију и тортуру учесника у саобраћају, у складу са најбољом праксом земаља ЕУ и САД. Такође је утврђено да се циљеви пројекта огледају у оспособљавању полицијских службеника за законито, професионално и ефикасно поступање у свакодневним активностима и контактима са грађанима, као и у спречавању свих облика корупције. Утврђено је да је током 2011. и 2012. године, Управа добила средства за финансирање наведеног пројекта и спровела поступак набавке 180 патролних возила са уграђеном опремом која поседује технолошке могућности за испуњење наведених циљева пројекта.

Повереник је донео Упозорење којим је упозорио МУП да као руковалац података, са својством органа власти, супротно одредбама ЗЗПЛ, без законског овлашћења или пристанка лица, односно супротно условима за обраду без пристанка, врши недозвољену обраду података о личности полицијских службеника приликом интервенција и грађана које контролишу. С обзиром да оваква обрада није уређена законом, да је сврха обраде нејасна, као и да МУП пре започињања обраде, односно успостављања збирке података, није доставио Поверенику обавештење о намери успостављања збирке података заједно са потребним подацима, то је Повереник упутио МУП-у упозорење. С обзиром да МУП није поступио по овом упозорењу, као ни након ургенције, то је Повереник решењем наредио да се изврши брисање података прикупљених без правног основа, у року од 20 (двадесет) дана од дана пријема решења, што је МУП и учинио, односно у датом року поступио по решењу Повереника.

5. Повереник је извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране Агенције за приватизацију, јер је дошао до сазнања да се на интернет домену Агенције за приватизацију налази активни линк путем којег се може отворити или преузети документ који садржи податке о личности за укупно 5.190.397 (пет милиона стодеведесет хиљада триста деведесет седам) лица, и то њихово име, презиме, име родитеља, ЈМБГ и серијски број пријаве.

У поступку надзора утврђено је да се у наведеном фајлу налазе подаци о личности подносилаца пријава за остваривање права на бесплатне акције, као и лица којима је пријава за остваривање права на бесплатне акције одбачена. С обзиром на пропусте учињене приликом конфигурирања веб сервера на којем се овај садржај налазио, а који је у поседу Агенције за приватизацију, наведени

подаци учињени су доступним неограниченом броју корисника интернета у периоду од неутврђеног дана током фебруара 2014. године до 12.12.2014. године.

Повереник је Агенцију за приватизацију упозорио да није предузела техничке, кадровске и организационе мере заштите податке о личности подносилаца пријава за остваривање права на бесплатне акције, у складу са утврђеним стандардима и поступцима, а које су потребне да би се подаци заштитили од губитка, уништења, недопуштеног приступа, промене, објављивања и сваке друге злоупотребе, услед чега су предметни подаци о личности на интернет домену Агенције за приватизацију учињени доступним неодређеном броју лица. Агенција за приватизацију је поступила у складу са Упозорењем, а Повереник је, поред упозорења, против Агенције и одговорних лица поднео захтев за покретање прекршајног поступка.

6. Повереник је извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЈ од стране Градоначелника и Градске управе града Шапца, поводом акта Градоначелника града Шапца, који је упућен према ЈСП „Стан“, ЈКП „Водовод“, ЈКП „Стари Град“ и ЈКП „Топлана“ из Шапца, а којим се од истих јавних предузећа захтева достављање података о корисницима услуга, јер је „...на основу захтева руководства Градске управе града Шапца, Одсек за информатику у сарадњи са представницима јавних предузећа покренуо пројекат система интегрисане обраде података“.

У поступку надзора утврђено је да су органи Града Шапца констатовали проблеме у јавним предузећима чији је оснивач локална самоуправа, а то је непостојање тачних и ажурних база података корисника услуга, што даље доводи до неуједначености података, као и проблема у обрачуна и наплати услуга. Овим поводом, Градоначелник је донео решење о именовању Радне групе за координацију Стратегије развоја за Градску управу и четири јавна предузећа, чији је задатак израда информационог система интегрисане обраде података и припрема информационог система свих јавних предузећа за прелазак на обједињену наплату. У поступку надзора утврђено је да се предметни подаци налазе у Одсеку за информатику Градске управе града Шапца.

Повереник је упозорио Градоначелника и Градску управу града Шапца да, супротно одредбама ЗЗПЈ, без законског овлашћења или пристанка за обраду, односно супротно условима за обраду без пристанка, врше недозвољену обраду података о личности, на тај начин што су од јавних предузећа на територији Града Шапца прикупили податке о личности корисника услуга истих јавних предузећа и то: имена и презимена, адресе становања, јединствене матичне бројеве грађана, податке о дуговањима за комуналне услуге и податке о наплати истих. Градска управа града Шапца поступила је у складу са упозорењем Повереника и уништила прикупљене податке.

7. Повереник је по службеној дужности извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЈ од стране удружења „Менса Београда“ из Београда, удружења „Менса војвођанске регије“ из Новог Сада и удружења грађана „Менса Нови Сад“ из Новог Сада. Увидом у Централни регистар Повереника дана 26.05.2014. године, утврђено је да сва три поменута удружења нису до наведеног датума доставила Поверенику ниједно обавештење о намери

успостављања збирке података, заједно са потребним подацима, односно нису пријавила ниједну евиденцију збирки података о личности коју воде.

У поступку надзора, утврђено је да су Удружење грађана „Менса војвођанске регије“ и Удружење грађана „Менса“ Нови Сад, удруживањем 2001. године, присаједињени Удружењу „Менса Србије“, да немају чланове и запослене, те да не воде, односно немају формиране збирке података, већ да Удружење „Менса Србије“ води комплетну евиденцију о члановима ових удружења.

Што се тиче Удружења „Менса Београда“, у поступку надзора утврђено је да ово удружење није образовало и не води евиденције података о личности лица са подацима прописаним одредбама ЗЗПЛ, као и да пре започињања обраде, односно успостављања збирки података о личности, није доставило Поверенику обавештења о намери успостављања ових збирки заједно са подацима потребним за упис у Централни регистар, нити је обавестило Повереника о свакој даљој намеравању обради, те није доставило Поверенику евиденције о збиркама података, односно промене у евиденцијама података.

На основу овако утврђеног чињеничног стања, Повереник је донео Упозорење којим је упозорио Удружење „Менса Београда“ на утврђене неправилности у обради података и поднео захтев за покретање прекршајног поступка.

8. Повереник је извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране Градске управе града Суботице, Секретаријата за финансије-Службе локалне пореске администрације, као руковоаца података, због тога што је на сајту овог органа објавила документе под називом „Списак дужника – физичка лица на дан 31.01.2014. године - дугови већи од 50.000 динара, који садржи податке о личности укупно 1.292 дужника (презиме, име место становања и износ дуга).

На основу спроведеног поступка надзора утврђено је да супротно одредбама ЗЗПЛ, без законског овлашћења или пристанка за обраду, односно супротно условима за обраду без пристанка, врше недозвољену обраду података о личности. У конкретном случају, за наведену обраду података о личности пореских дужника није прибављен пристанак лица, односно обрада се врши без законског овлашћења, с обзиром да одредбе Закона о пореском поступку и пореској администрацији не пружају правни основ за објављивање предметних података.

У предметном поступку Повереник је донео Упозорење којим је Руковалац података упозорен на утврђене неправилности у обради података о личности пореских обвезника, а како Руковалац података није поступио по истом, већ је поново на својој интернет страници објавио документ под називом „Списак дужника - физичка лица, на дан 31.03.2014. године (дугови већи од 1.000 динара)“, у којем су садржани подаци о личности за укупно 12.532 дужника (име и презиме дужника и износ дуга), Повереник је донео решење којим је Руковаоцу података наложио да отклони утврђене неправилности у обради података о личности пореских обвезника.

Након тога, Градски јавни правобранилац града Суботице, као заступник Руковаоца података, поднео је Управном суду тужбу за покретање и вођење управног спора, којом оспорава законитост предметног решења Повереника, а покренути управни спор окончан је решењем Управног суда којом се тужба одбацује.

Такође, Повереник је у погледу утврђених неправилности поднео захтев за покретање прекрашајног поступка против одговорног лица овог руковаоца, који је окончан пресудом којом је окривљено одговорно лице Руковаоца података оглашено одговорним за извршење прекршаја из ЗЗПЛ, уз изрицање новчане казне.

9. Повереник је извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране свих пословних банака које послују у Републици Србији (29), затраживши да се изјасне да ли прикупљају податке о личности клијената у циљу сарадње са пореским органима САД на примени њиховог FATCA закона и посебно да ли податке прикупљене у ту сврху износе из Републике Србије.

Током надзора је утврђено да 15 банака врши поменућу обраду података о личности, али да се та "сарадња" у свим случајевима огледа само у утврђивању чињенице да ли је клијент порески обвезник САД, а без изношења података о личности из Републике Србије. Након спроведеног надзора, Повереник је банкама упутио упозорење да за наведену обраду података, у условима непостојања потписаног и ратификованог FATCA споразума између САД и Србије, нема ваљаног правног основа и посебно, да би изношење личних података из земље представљало озбиљан, кажњив прекршај утврђен ЗЗПЛ.

Такође, Поверенику се писмом обратило Удружење банака Србије, у коме је изразило разумевање за став Повереника, али и бојазан да би услед (не)поступања других надлежних државних органа у циљу закључивања FATCA споразума између САД и Србије, могле наступити врло непријатне последице, како по економске интересе банака и њихових клијената, тако и по углед Републике Србије. Повереник је писмо Удружења банака Србије проследио министру финансија и указао да то писмо не може да промени наведени став Повереника, будући да се исти заснива на недвосмисленим и јасним одредбама Устава РС и закона, али да је мишљења да евентуалне последице на које писмо указује, свакако заслужују пуну пажњу министра финансија и предузимање адекватних мера.

10. Повереник је, поводом пријава већег броја грађана, у којима истичу да су од привредног друштва „ЕПС СНАБДЕВАЊЕ“ примили позив за доставу тачног јединственог матичног броја грађана (ЈМБГ), као и да им се ставља у изглед покретање судског поступка за накнаду штете у случају да то не учине, извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране овог привредног друштва.

Након спроведеног поступка надзора, Повереник је закључио да ни Закон о енергетици нити било који други закон не садрже одредбе о томе да су грађани дужни да доставе ЈМБГ ради закључења уговора о продаји електричне енергије са „ЕПС СНАБДЕВАЊЕ“, нити ради евентуалног вођења поступка принудне наплате потраживања од стране „ЕПС СНАБДЕВАЊЕ“, а што су од стране „ЕПС СНАБДЕВАЊЕ“ наведени као разлози за потраживање. Повереник

је упутио Упозорење „ЕПС СНАБДЕВАЊУ“ да прикупљањем јединственог матичног броја грађана крајњих купаца електричне енергије, по допису „Позив купцима електричне енергије за доставу тачног јединственог матичног броја грађана (ЈМБГ)“, врши недозвољену обраду података о личности, обзиром да то чини без правног основа - законског овлашћења или пристанка лица на које се податак односи, као и због тога што је податак који прикупља непотребан и неподесан за остварење сврхе обраде. Повереник је наложио „ЕПС СНАБДЕВАЊЕ“ да у року од 8 дана од дана пријема Упозорења обавести Повереника и јавним саопштењем своје кориснике - крајње купце електричне енергије, о предузетим мерама на отклањању неправилности, што је „ЕПС СНАБДЕВАЊЕ“ у остављеном року и учинило.

11. Повереник је извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране Градске општине Обреновац, поводом објављивања преко пет хиљада решења у оквиру "Списка правоснажних решења о додели државне помоћи која су издата у периоду од 27. јула до 16. септембра". У поступку надзора, Повереник је утврдио да је општина Обреновац, дана 09.10.2014. године, на свом интернет сајту, објавила спискове правоснажних решења о додели државне помоћи физичким лицима са своје територије која су погођена поплавом. У оквиру споменутог списка поред података чије објављивање је потребно ради остваривања транспарентности процеса доделе државне помоћи (број решења, правоснажност, износ додељене помоћи, итд.) доступно је, без основа и јасне сврхе, и неколико података о личности корисника помоћи (нпр. кућна адреса, датум рођења, ЈМБГ). Посебан апсурд представља објављивање одређених података грађана чији су захтеви одбијени, односно који помоћ нису ни добили. Повереник је општини Обреновац дао Упозорење, а Општина је анонимизовала одговарајуће податке о личности у "Списку правоснажних решења о додели државне помоћи".

5.1.3. Поступање Повереника по жалбама

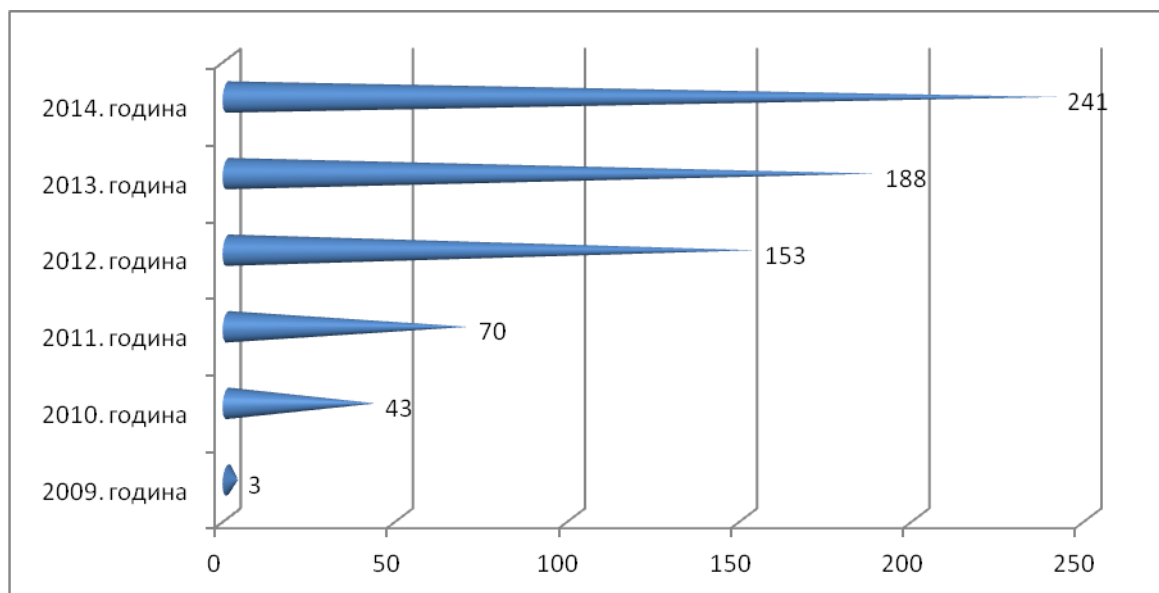
Повереник као другостепени орган поступа по жалбама због повреде права у вези са обрадом података о личности, односно поводом увида у податке. На поступак одлучивања по жалби Повереник примењује одредбе Закона о општем управном поступку, осим ако ЗЗПЛ не уређује предметну материју на други начин.

Лице које се претходно обратило руковоцу захтевом за остваривање права у вези са обрадом података, односно поводом увида у податке, може у складу са ЗЗПЛ, да изјави жалбу Поверенику. Повереник доставља жалбу руковоцу ради изјашњења, а потом одлучује по жалби. Решење Повереника по жалби је обавезујуће, коначно и извршно, а у случају потребе Влада обезбеђује извршење решења Повереника.

Поверенику је током 2014. године изјављено 241 жалби, што у односу на 2013. годину представља увећање за близу 30%, у односу на 2012. годину за око 60%, у односу на 2011. годину за око 250% и у односу на 2010. годину за око 450%.

Повереник је током 2014. поступао по 299 жалби, од чега су 241 примљене током 2014, а преосталих 58 су пренете из 2013. године.

Графикон 13. Жалбе изјављене Поверенику по годинама

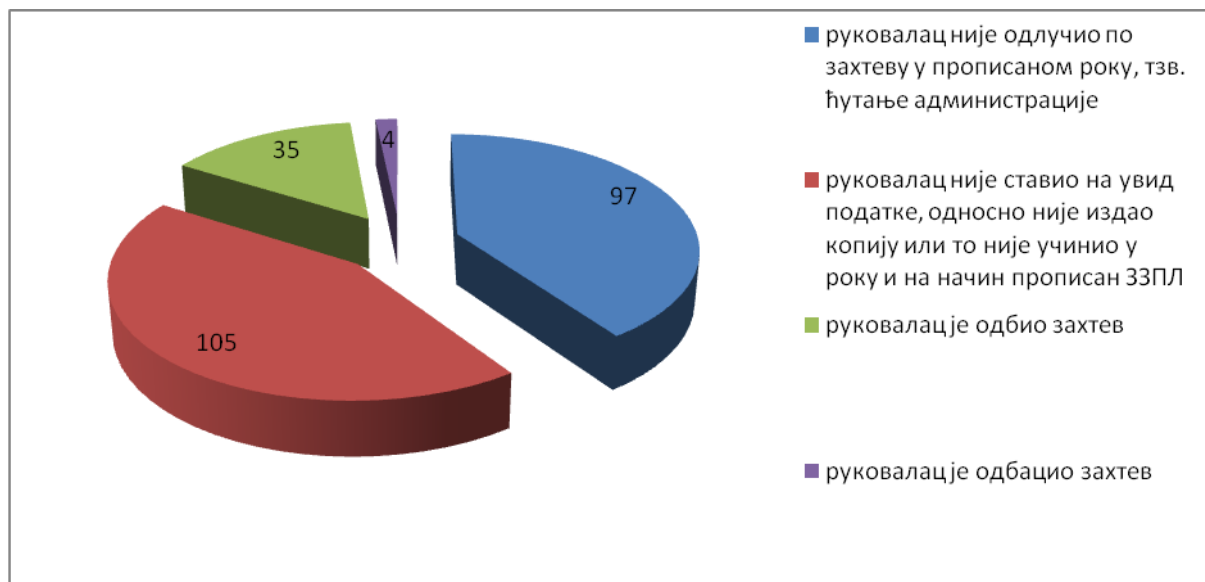


Најчешћи разлог за изјављивање жалбе Поверенику је да руковаоци нису ставили на увид податке или нису издали копију податка или то нису учинили у прописаном року и на начин прописан ЗЗПЛ (105). У поређењу са 2013. годином, када је из овог разлога изјављено 36,2% од укупног броја изјављених жалби, 2014. године је из овог разлога изјављено 43,6%, што представља негативан тренд раста.

Нешто мањи број разлога за изјављивање жалбе Поверенику у односу на претходни став је да руковаоци нису поступили по захтеву подносилаца у прописаном року, тзв. ћутање администрације (97). У поређењу са 2013. годином, када је из овог разлога изјављено 35,6% од укупног броја изјављених жалби Поверенику, 2014. године је из овог разлога изјављено 40,2%, што указује на увећано игнорисање захтева подносилаца од стране руковалаца.

Повереник је 2014. године у 16,2% случаја одбио и одбацио изјављивање жалбе, од чега је у 14,5% случаја одбио, а у 1,7% одбацио жалбу. У поређењу са 2013. годином, када је из ових разлога изјављено 28,2 % од укупног броја изјављених жалби Поверенику, 2014. године је из ових разлога изјављено 16,2%. Мањи број одбијених жалби од стране Повереника указује на исправно поступање руковалаца, а знатно мањи број одбачених жалби из формалних, процедуралних разлога, у односу на број одбијених, указује на пораст знања и свести жалиоца да Поверенику благовремено изјаве потпуну жалбу и приложе потребне документе, односно доказе.

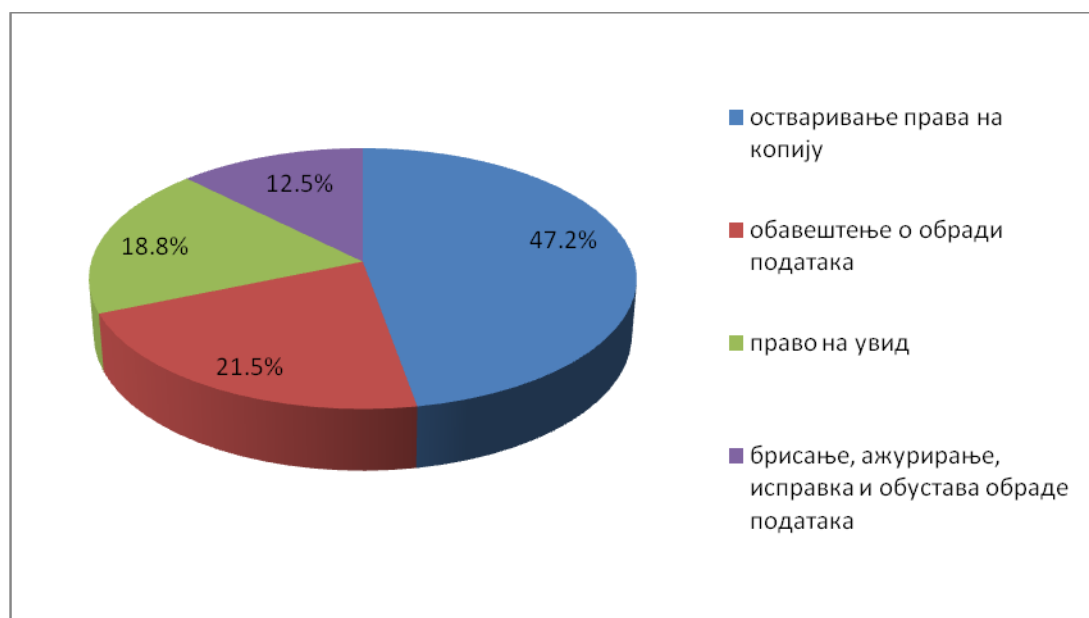
Графикон 14. Разлози за изјављивање жалбе Поверенику у 2014. години



Жалбе изјављене Поверенику односе се на податке из: полицијских евиденција, медицинске документације, области пензијског, инвалидског осигурања и здравственог осигурања, списка предмета центара за социјални рад, евиденција које Министарство одбране води у оквиру своје надлежности, евиденција које Безбедносно-информативна агенција и Војнобезбедносна агенција воде у својим документационим фондовима и регистрима, кадровских евиденција, списка судова, листинга телефонских позива, видео записе, области банкарског система.

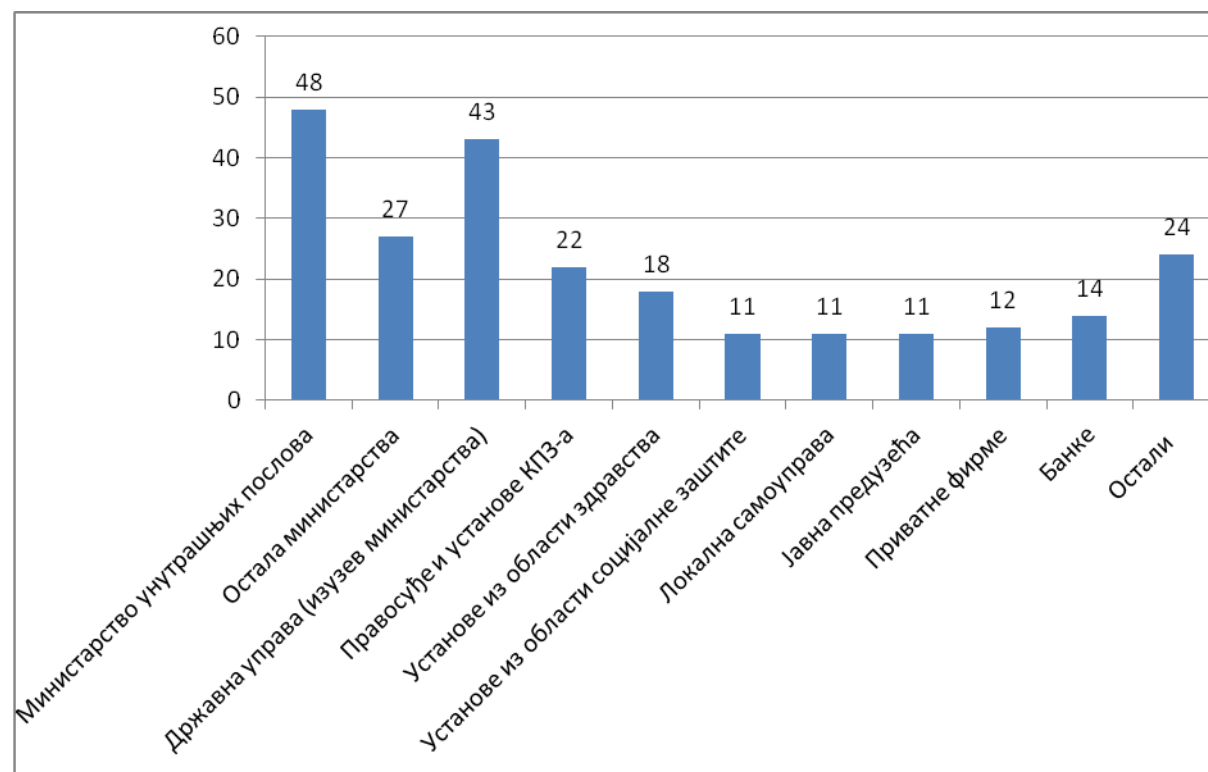
Захтеви поводом којих су, због одговарајућег непоступања руководиоца, изјављене жалбе Поверенику, односе се на остваривање: права на копију (47,2%); права на обавештење о обради података (21,5%); права на увид (18,8%) и 12,5% на брисање, ажурирање, исправку и обуставу обраде података. Највећи број жалби изјављених Поверенику односи се на остваривање права на копију (47,2%), што указује да је то уједно захтев који се и најчешће подноси руководиоцима, док се најмањи број жалби односи на брисање, ажурирање, исправку и обуставу обраде података, што указује на невелик интерес грађана на корекцију података које о њима обрађују руководиоци.

Графикон 15. Захтеви поводом којих су изјављене жалбе Поверенику у 2014. години



Највећи број жалби, чак 202, изјављене су због (не)поступања органа власти, од чега је 75 изјављено против министарстава, најчешће Министарства унутрашњих послова Републике Србије (МУП) – 48.

Графикон 16. Руковаоци на чије (не)поступање су најчешће изјављене жалбе



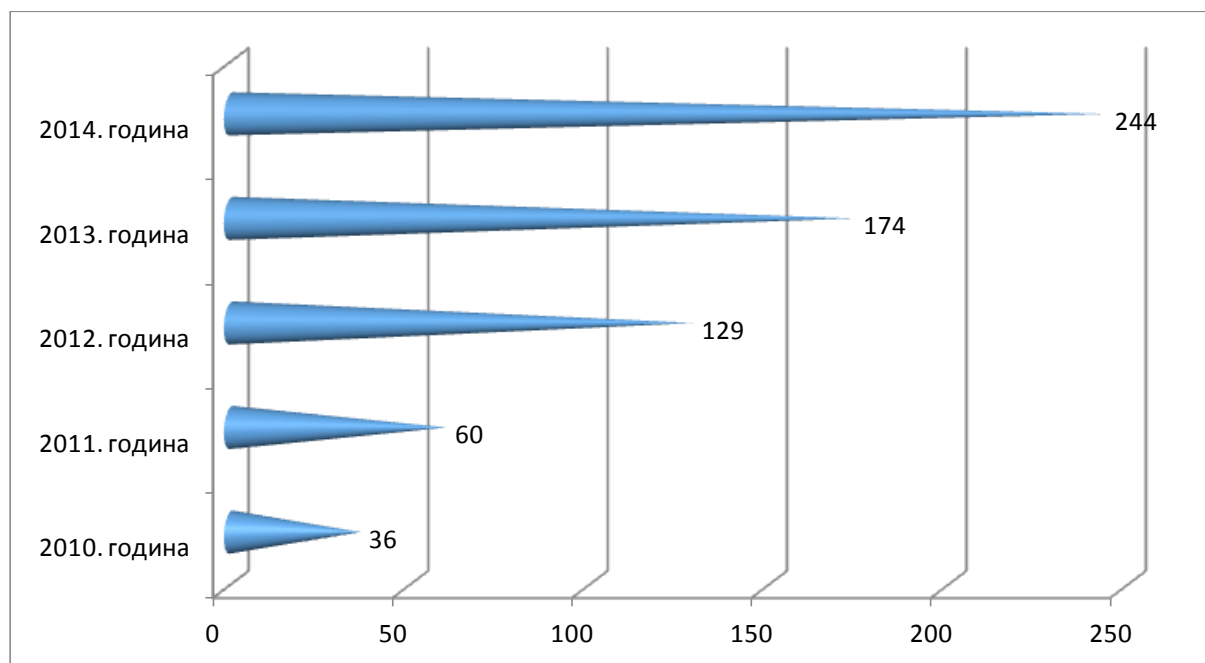
Руководилац на чије (не)поступање је изјављено највећи број жалби је МУП (48 жалби или 20% у односу на све жалбе које је примио Повереник). Ових жалби је два

пута више него жалби које се односе на сва друга министарства заједно. Ове жалбе су изјављене због (не)поступања МУП по захтевима грађана за остваривање права у односу на податке из бројних евиденција које води МУП. Уочљиво је да је ово министарство у одређеној мери унапредило свој рад у области заштите података о личности тиме што активно делује Биро за информације од јавног значаја, јединица за заштиту података о личности при Кабинету министра, као и да је један од два руковођа који је Поверенику доставио највећи број евиденција о збиркама података о личности ради уписа у Централни регистар. С друге стране, МУП често са закашњењем одговара на захтеве грађана, због чега они и изјављују жалбе Поверенику. Повереник поздравља чињеницу што је након неколико година, коначно покренут поступак да се унапреди Закон о полицији, између осталог и у делу који се односи на податке о личности, а посебно да се уведе јасан правни основ за успостављање и вођење свих збирки података о личности у МУП, све у складу са Уставом и ЗЗПЛ.

Током 2014. године Повереник је поступао по 299 жалбе, од којих је 241 примио 2014. године и 58 жалбе које су пренете из 2013. године. Од предметних 299 жалби Повереник је током 2014. године окончао поступак по 244 жалбе (186 из 2014. године и свих 58 из 2013. године), а 55 жалби је пренето на поступање у 2015. годину. Број решених жалби у 2014. години (244) увећан је за 40,23% у односу на 2013. годину када је решено 174 жалбе.

Број решених жалби расте из године у годину, у складу с порастом броја жалби изјављених Поверенику.

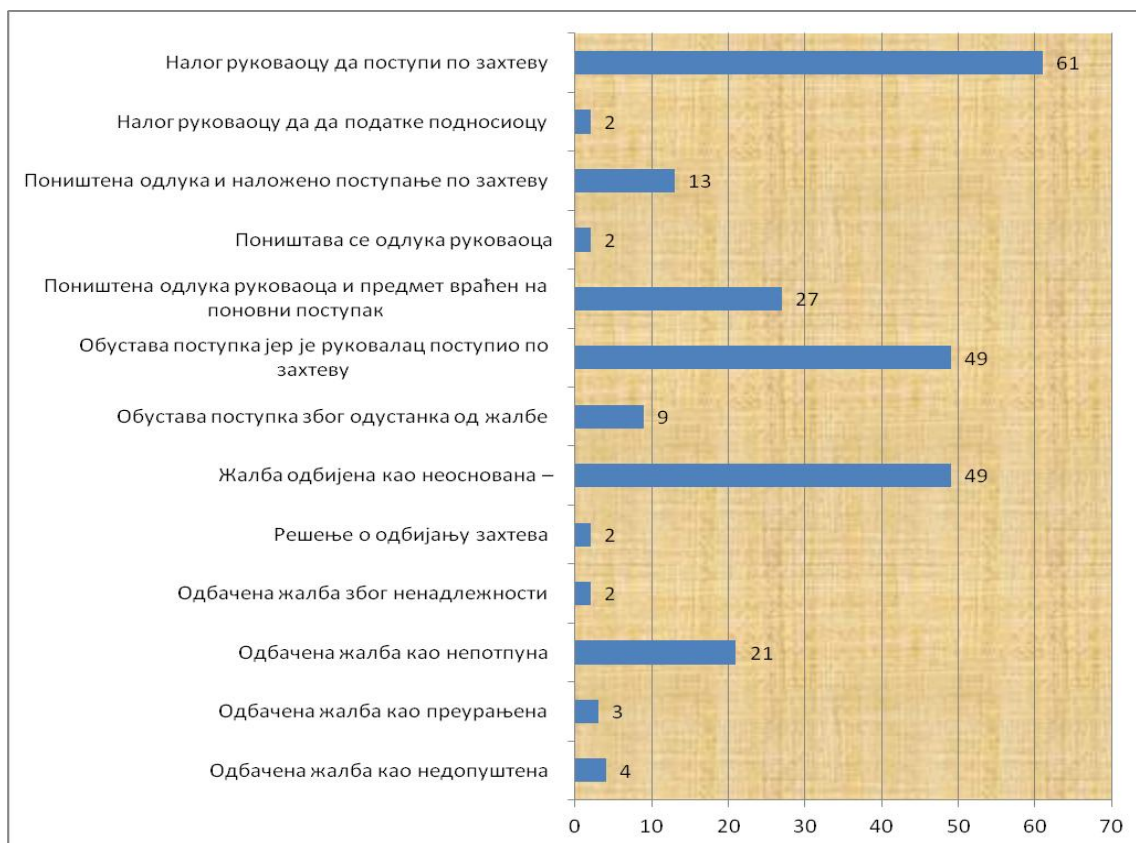
Графикон 17. Решене жалбе Повереника по годинама



На основу одлука Повереника донетих по изјављеним жалбама, Повереник је оценио да је жалба била оправдана у 105 случајева, односно 43,1%, због чега је Повереник дао (налог руковођа да поступи по захтеву, налог руковођа да

податке да подносиоцу захтева, поништена одлука руковоаца с налогом за поступање по захтеву, поништена одлука руковоаца, поништена одлука руковоаца и предмет враћен руковоацу на поновно поступање); у **58 случајева, односно 23,7% Повереник је закључком обуставио поступак** јер је руковалац, пре доношења одлуке Повереника по жалби, поступио по захтеву или је подносилац одустао од жалбе; **Повереник је одбио жалбу као неосновану или је одбио захтев као неоснован у 51 случају, односно 20,9%, и у 30 случаја, односно 12,2% је одбацио жалбу из формалних разлога** (због ненадлежности, непотпуна жалба, преурађена жалба или недопуштена жалба).

Графикон 18. Поступање Повереника по жалбама у 2014.години



Током извештајног периода Повереник је донео укупно 76 обавезујућих и коначних решења којим је дао налог руковоацу да поступи по захтеву или да тражени податак да подносиоцу захтева, као и да га руковалац обавести о извршењу решења. Током извештајног периода, **62 руковоаца је обавестило Повереника да је поступио по решењу, односно 81,58%**, 10 није поступио по решењу и 4 руковоаца није обавестило Повереника да ли су поступили по решењу.

ПРИМЕРИ:

1. Подносилац захтева је руковоацу података - Министарству унутрашњих послова РС поднео захтев за остваривање права поводом извршеног увида, којим је тражио брисање његових података који се неосновано обрађују у Јединственом информационом систему (ЈИС) овог Министарства. Руковалац је решењем одбио поднети захтев, уз образложење да се подаци о подносиоцу захтева налазе у евиденцијама које полиција води на основу Закона о полицији, да су подаци обрађени након подношења кривичне пријаве против њега 2010. године од стране полицијских службеника надлежне Полицијске станице, као и то да се подаци чувају у складу са роковима прописаним чланом 81. Закона о полицији, те да се по протеклу прописаног рока, пасивизирају у складу са Критеријумима за пречишћавање и сређивање оперативних евиденција и служе искључиво у полицијске сврхе. Незадовољан решењем руковоаца, подносилац захтева је изјавио жалбу Поверенику.

У поступку по жалби Повереник је својим решењем поништио решење руковоаца и предмет вратио на поновни поступак. У образложењу решења Повереника наводи се да ожалбено решење не садржи све разлоге на основу којих би се могло закључити да је чињенично стање правилно утврђено и да је правилно примењено материјално право. Ово стога што право на исправку, допуну, ажурирање и брисање података у смислу члана 22. ЗЗПЛ, лице остварује тек након што изврши увид у податке, након чега је у ситуацији да означи податке који су нетачни или се незаконито обрађују. Поред тога, у образложењу решења Повереника наводи се да нису назначени конкретни подаци чије се брисање тражи, а жалилац није позван од стране руковоаца података да уреди захтев и на јасан и разумљив начин наведе које податке тражи да се бришу. Такође, жалилац није пружио ни доказ да се његови подаци, чије брисање тражи, обрађују у евиденцијама руковоаца података, нити да се ради о нетачним или незаконито прикупљеним подацима, а што је услов за остваривање права на брисање података. Како је право на брисање података у смислу одредаба ЗЗПЛ изведено право из права на обавештење, увид и копију података, односно како се може остварити након извршеног увида у податке, из ожалбеног решења руковоаца података се не може утврдити да ли је жалилац остварио увид у податке које руковалац обрађује о њему, да би могао да оствари право на брисање података уколико су исти нетачни или се незаконито обрађују.

Повереник је својим решењем наложио руковоацу да у поновном поступку на несумњив начин утврди податке чије брисање у овој управној ствари жалилац тражи, евиденцију у којој се воде ови подаци, а потом да утврди да ли су испуњени услови за брисање података о личности у складу са одредбама члана 22. ЗЗПЛ, односно да поново одлучи о захтеву жалиоца у складу са одредбама истог закона и другим важећим прописима.

2. Подносилац захтева је руковоацу података – Градском центру за социјални рад у Београду поднео захтев за остваривање права у вези са обрадом података о личности, којим је тражио увид у списе предмета који се односе на његовог пок. брата. С обзиром да је руковалац података решењем одбио поднети захтев као неоснован, уз образложење да пок. брат подносиоца захтева има ћерку - наследника првог наследног реда, то је подносилац захтева,

позивајући се на члан 10. став 6. ЗЗПЛ и члан 8. и 9. Закона о наслеђивању, изјавио жалбу Поверенику, јер му је руковалац ограничио право на увид у тражене податке.

У поступку по жалби, Повереник је нашао да жалба није основана. У образложењу решења Повереник је изнео став да подносилац захтева – жалилац није пружио доказ да је оглашен за наследника иза пок. брата, а како би се отклонила свака сумња у погледу постојања законских наследника ближег, односно првог наследног реда који имају приоритет у остваривању права у односу на друге законске наследнике или пак оверено пуномоћје дато од стране кћерке пок. брата, нити доказ да је умрли исказао вољу да жалилац може остварити неко од права у вези са обрадом његових података о личности.

3. Подносилац захтева је руковаоцу података - Казнено-поправном заводу у Београду поднео захтев за остваривање права поводом извршеног увида, којим је тражио исправку погрешно унетих података у личном листу, а односе се на степен стручне спреме који поседује. Како руковалац података није поступио по захтеву у законском року, подносилац захтева је изјавио жалбу Поверенику.

Повереник је донео решење којим је наложио руковаоцу да без одлагања, а најкасније у року од 5 дана од дана пријема решења, поступи по захтеву подносиоца, у смислу одредбе члана 39. став 3. ЗЗПЛ, јер у законском року од 15 дана није одлучио о захтеву, односно нити је удовољио захтеву и извршио исправку податка, нити је пак донео решење о одбијању захтева.

4. Подносилац захтева је руковаоцу података – Вишем суду у Београду поднео захтев за остваривање права у вези са обрадом података о личности, којим је тражио копију транскрипта аудио записа са главног претреса у кривичном предмету, у делу који садржи његов исказ дат у својству сведока. Како руковалац података није поступио по захтеву у законском року, подносилац захтева је изјавио жалбу Поверенику.

Изјашњавајући се на наводе из жалбе, Руковалац података је обавестио Повереника да је поступио по захтеву и доставио подносиоцу захтева копију траженог податка, о чему је доставио и доказ о уручењу.

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

5. Подносилац захтева је руковаоцу података - Министарству унутрашњих послова РС, поднео захтев за остваривање права поводом извршеног увида и то за брисање података које руковалац обрађује о њему у евиденцији Општи криминалистички индекс. Тражио је брисање прекршајне пријаве поднете против њега надлежном Прекршајном суду 1995. године, због прекршаја за дрско и насилничко понашање. Како руковалац није поступио по захтеву у законском року од 15 дана, односно није удовољио захтеву и није извршио брисање података, нити је пак одбио захтев и донео решење у коме су наведени разлози за одбијање захтева, подносилац захтева је изјавио жалбу Поверенику.

У поступку по жалби, Повереник је донео решење којим је наложио руковооцу да без одлагања, а најкасније у року од пет дана од дана пријема решења, из евиденције Општи криминалистички индекс обрише податке који се односе на подносиоца захтева, што је овај тражио.

У образложењу решења је наведено да су испуњени услови за брисање података у смислу члана 22. ЗЗПЛ, јер са становишта тог закона дозвољено је обрађивати само оне податке који су очигледно потребни и примерени за постизање тачно одређене сврхе обраде личних података, уз пристанак лица или на основу овлашћења заснованог на закону. Како је поднета прекршајна пријава евидентирана у евиденцији лица за које постоје основи сумње да су учинила кривична дела и прекршаје према члану 76. став 2. Закона о полицији, а потом избрисана из те евиденције истеком законског рока за чување према члану 81. став 1. тачка 2. овог закона, то је сврха за коју су подаци прикупљени већ остварена и престали су да постоје разлози због којих су лични подаци унети у одговарајуће евиденције. Стога је неоправдано даље чување предметних података у некој другој евиденцији, коју руковалац назива Општи криминалистички индекс, с обзиром да не постоји правни основ за то, будући да ова евиденција није прописана Законом о полицији или другим законом.

Интерни акт руковооца о методологији, прикупљању, евидентирању података у евиденцији Општи криминалистички индекс, донет на основу Закона о унутрашњим пословима, који је престао да важи доношењем Закона о полицији, не може да представља ваљан правни основ за обраду податка о личности у смислу ЗЗПЛ. На доношење одлуке утицала је и чињеница да жалилац по поднетој прекршајној пријави није оглашен кривим и није кажњен, о чему је жалилац у току поступка доставио и материјалне доказе који су потврдили наводе из захтева. Поред тога, став је Повереника да обрада података од стране полиције о прекршајним пријавама по којима није доказана прекршајна одговорност мора имати одговарајуће временско ограничење, јер се у супротном доводи у питање правна сигурност лица на кога се подаци односе, угрожава се претпоставка невиности гарантована Уставом РС, те занемарује одлука суда према којој жалилац није оглашен кривим.

6. Подносилац захтева је руковооцу података - Министарству финансија-Пореској управи, поднео захтев за издавање копије акта о пореском задужењу за бившег брачног друга. Како је руковалац података одбио поднети захтев, уз образложење да се тражени подаци, у смислу Закона о пореском поступку и пореској администрацији, сматрају поверљивим подацима, подносилац захтева је изјавио жалбу Поверенику.

У поступку по жалби, Повереник је нашао да жалба није основана, али не из разлога које је руковалац података навео у својој одлуци, него из разлога што остваривање права у вези са обрадом података о личности (обавештење, увид и копија), као и остваривање права поводом извршеног увида (исправка, допуна, ажурирање, брисање, прекид и привремена обустава обраде) према ЗЗПЛ припада физичком лицу на које се подаци односе, а како је подносилац захтева тражио податке који се односе на друго лице, то се у конкретном случају не ради о остваривању права у вези са подацима о личности у смислу ЗЗПЛ.

7. Подносилац захтева је представништву страног привредног друштва поднео захтев за добијање копије електронске кореспонденције између тог представништва и другог привредног друштва у коме је подносилац захтева наводно требало да заснује радни однос. Како је представништво одбило поднети захтев, уз образложење да је уговором закљученим између страног привредног друштва и привредног друштва где је подносилац захтева наводно требало да заснује радни однос, дефинисана поверљивост података између уговорних страна, то је подносилац захтева изјавио жалбу Поверенику.

У поступку по жалби, Повереник је донео закључак којим се жалба одбацује као недопуштена, јер представништво страног привредног друштва према Закону о привредним друштвима нема статус правног лица и стога се не може сматрати руковоцем података у смислу одредбе члана 3. тачка 5. ЗЗПЛ, а којом је прописано да је руковалац података физичко или правно лице, односно орган власти који обрађује податке.

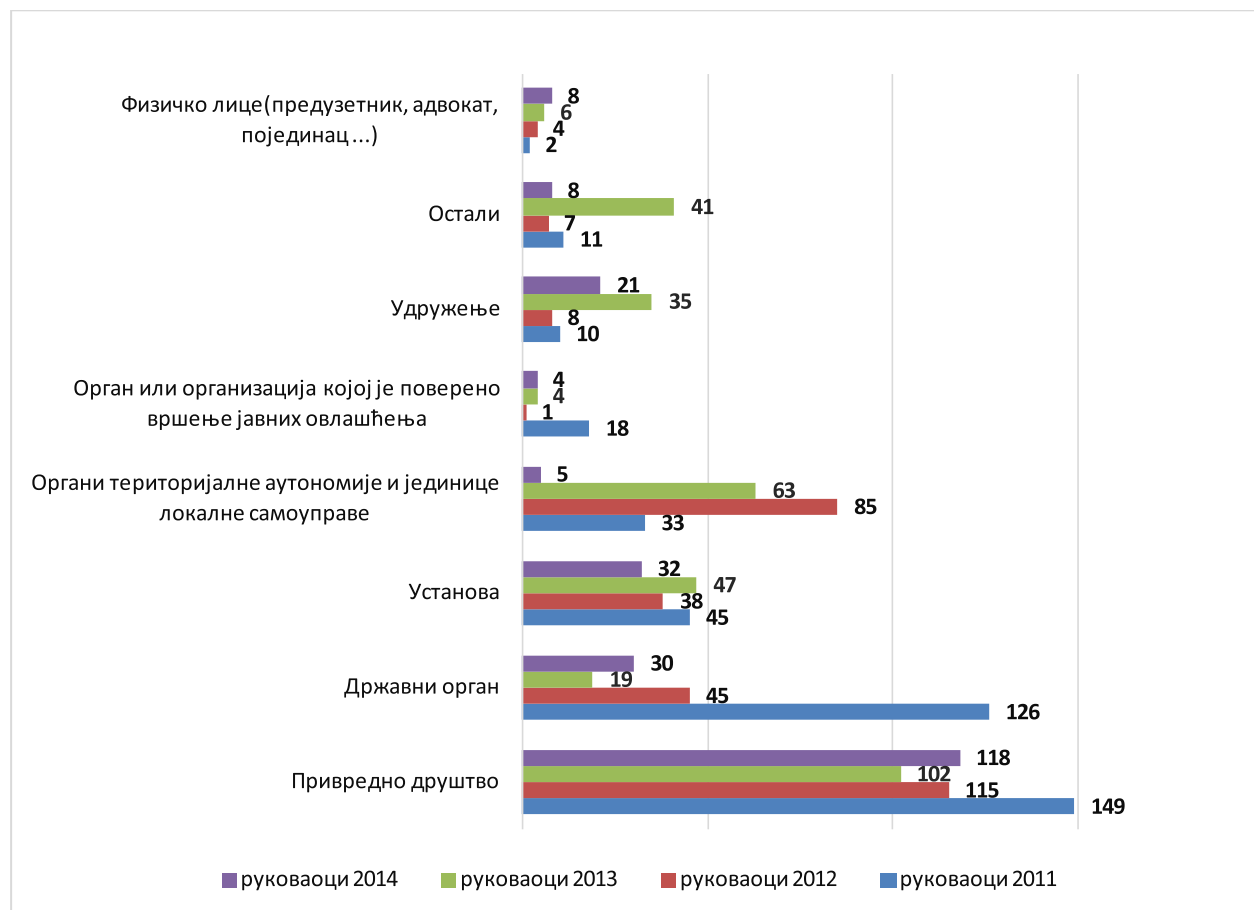
5.1.4. Вођење Централног регистра

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

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

Привредна друштва, државни органи и органи територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе су најбројнији руковаоци уписани у Централни регистар, али се из године у годину уочава глобална тенденција пада уписа ових, као и свих осталих руковалаца.

Графикон 19. Упоредни приказ уписаних руковалаца у 2011, 2012, 2013. и 2014. години

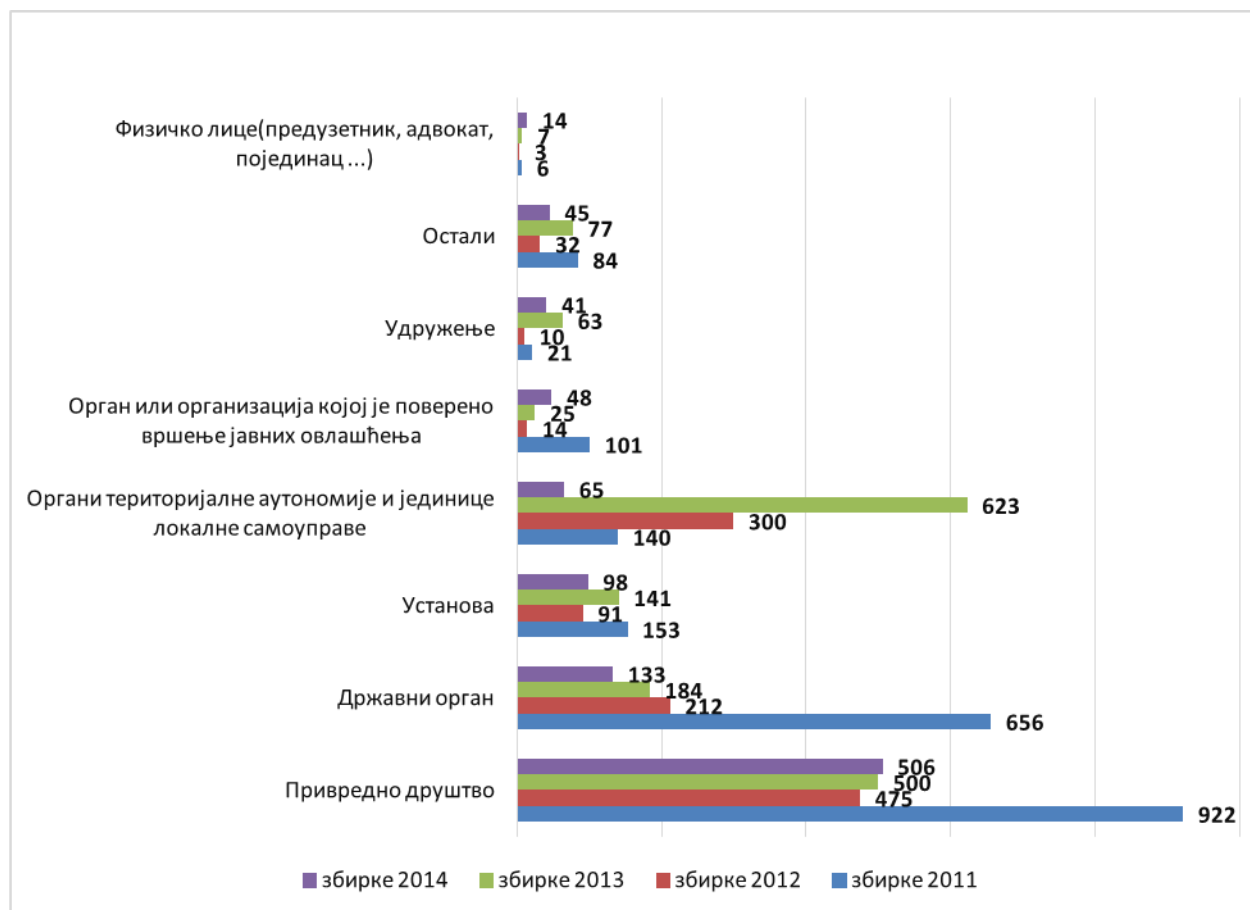


Стање уписа у Централни регистар на дан 31. децембра 2014. године показује да је укупно 1.361 руковалаца података о личности доставило Поверенику евиденције о 7.052 збирке података о личности које воде. То практично значи да је свега око 0,4% руковалаца података о личности у Србији поступило у складу са ЗЗПЛ.

Овом приликом се указује на негативну тенденцију да све мањи број руковалаца доставља све мањи број евиденција о збиркама података о личности које воде. Тако, током 2014. године 226 руковалаца је доставило евиденције о збиркама података које воде, што је за 40,27% мање него 2013. године када је 317 руковалаца тако поступило. Такође, током 2014. године руковаоци су доставили евиденције о 950 збирки података које воде, што је за 70,53% мање него 2013. године када су руковаоци доставили евиденције о 1.620 збирки података.

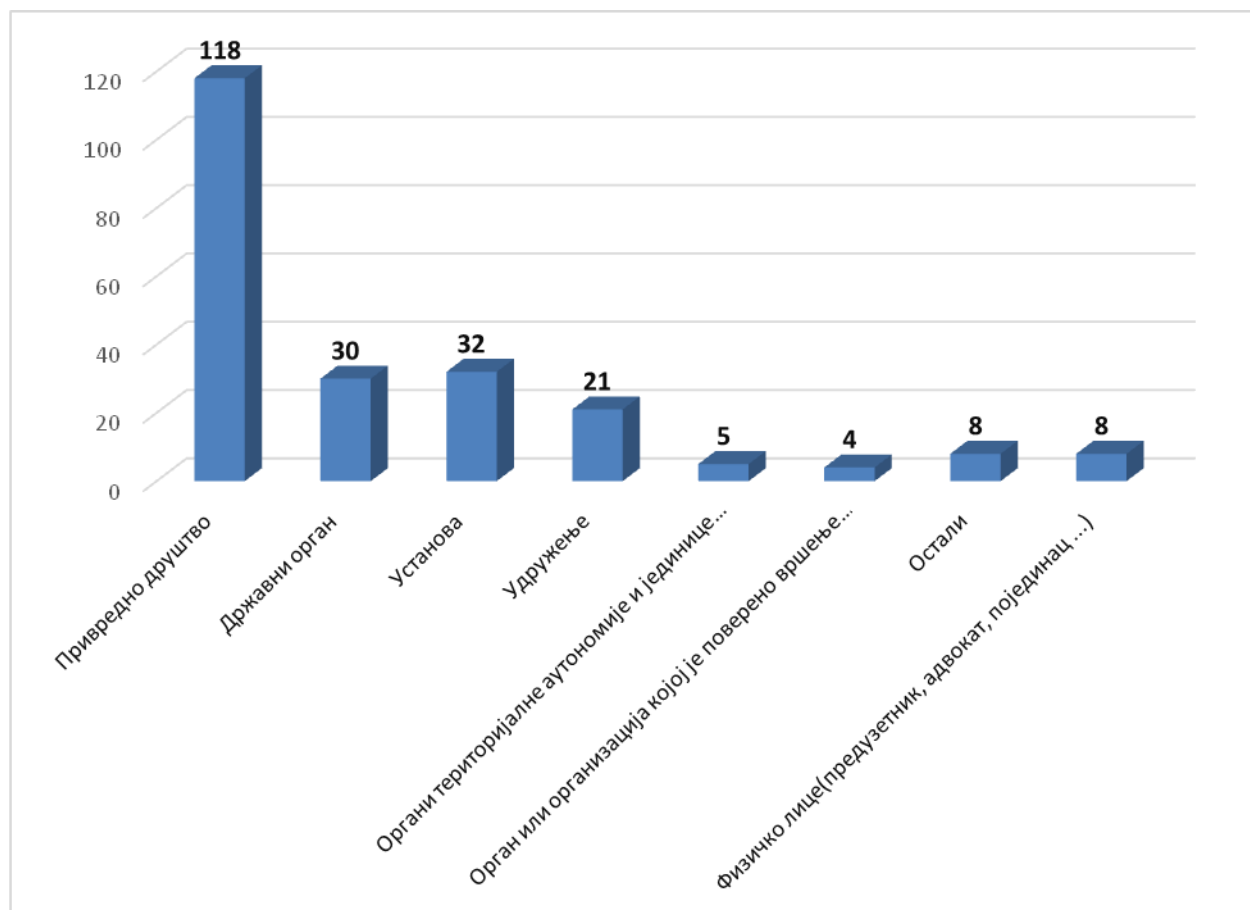
Након више од шест година примене ЗЗПЛ, не постоји никакво оправдање за овако масовно игнорисање, односно непоштовање ове, као ни било које друге законом уређене обавезе.

Графикон 20. Упоредни приказ уписаних збирки података о личности у 2011, 2012, 2013. и 2014. години

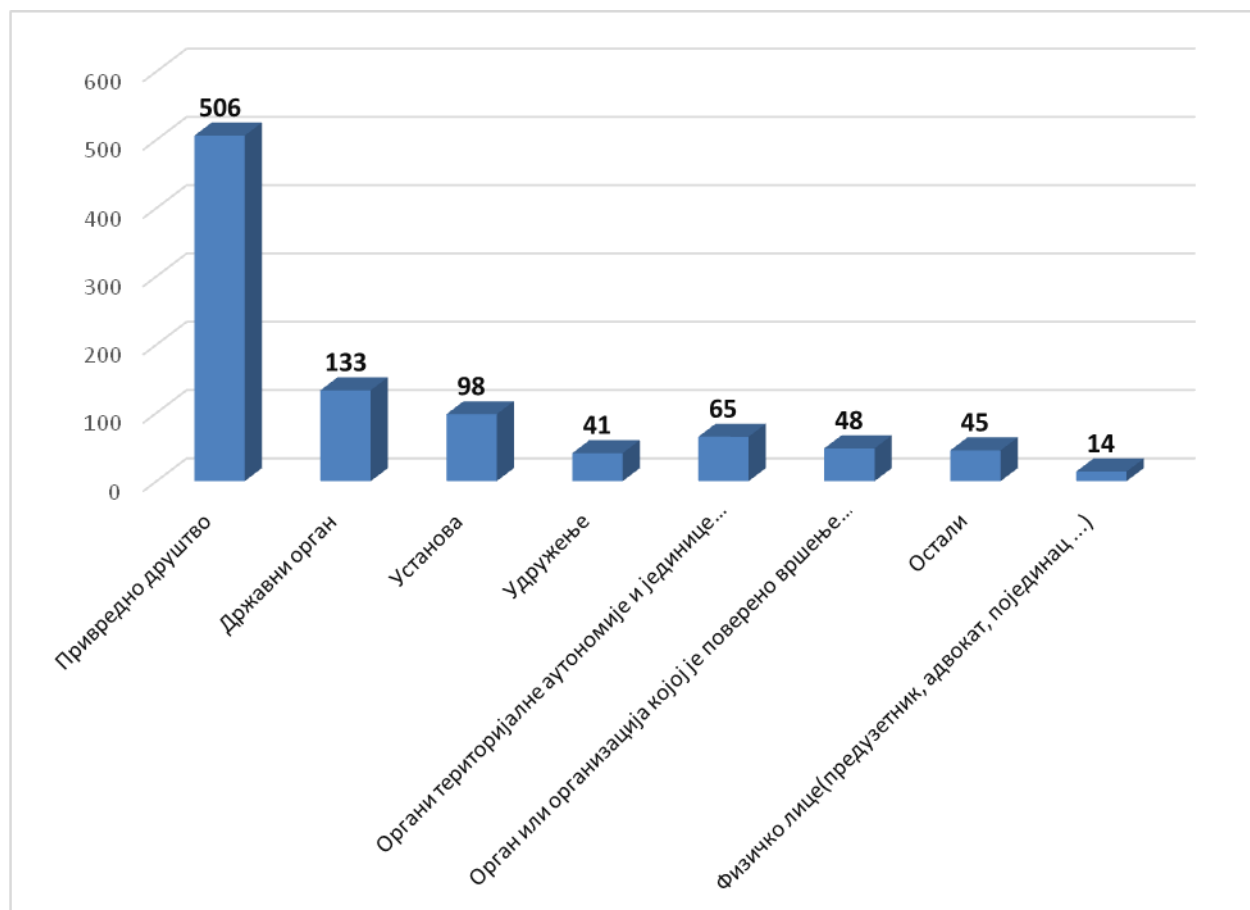


У погледу достављања евиденција о збиркама података Поверенику ради уписа у Централни регистар током 2014. године, највећи одзив забележен је код привредних друштава – 118, која су доставила 506 евиденција о збиркама података о личности. Слабији одзив је забележен код ограна власти – 39 (од којих државни органи – 30, органи територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе – 5 и органи којима је поверено вршење јавних овлашћења – 4) који су доставили укупно 246 евиденција о збиркама података (од чега државни органи – 133, органи територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе – 65 и органи којима је поверено вршење јавних овлашћења – 48). Нешто бољи одзив је забележен код установа – 32, које су доставиле 98 евиденција о збиркама података о личности. Све остале категорије руковалаца су се значајно оглушиле о ову законску обавезу. Горе наведени руковоаци су истовремено доставили Поверенику и највећи број евиденција о збиркама података (привредна друштва – 506, што је у просеку 4,3 евиденција о збиркама података по једном привредном друштву, органи власти – 246, што је у просеку 6,3 евиденције по једном органу власти и установе – 98, што је у просеку 3 евиденције по једној установи).

Графикон 21. Уписани руковоаоци у Централни регистар у 2014. години по врсти руковалаца



Графикон 22. Уписане збирке података у Централни регистар у 2014. години по врсти руковалаца



Повереник и даље чини континуиране напоре да се ова законска обавеза поштује. Повереник често позива на поштовање ове обавезе из ЗЗПЛ путем медија, преко своје интернет странице, упозорењима која даје руковаоцима, презентацијом законских одредби, едукацијом запослених код већих руковалаца, као и подношењем захтева за покретање прекршајног поступка.

5.1.5. Давање мишљења

Повереник је током 2014. године дао укупно 699 образложених мишљења и одговора, од чега 398 грађанима, 138 правним лицима и 163 државним органима и органима локалне самоуправе. Поред тога, Повереник је дао и 19 мишљења којима су обрађени захтеви за променама у Централном регистру, на које је позитивно одговорено.

Број датих мишљења Повереника је у сталном порасту. Примера ради, у току 2009. године Повереник је дао 37 мишљења (17 грађанима, 10 правним лицима и 10 органима власти), 2010. године 93 мишљења (40 грађанима, 16 правним лицима и 37 органима власти), 2011. године 281 мишљење (156 грађанима, 40 правним лицима и 85 органима власти), 2012. године 523 мишљења (331 грађанима, 82 правним лицима и 110 органима власти).

органима власти), 2013. године 511 мишљења (266 грађанима, 99 правним лицима и 146 органима власти). **Број датих мишљења 2014. године (699) је за 36,79% увећан у односу на 2013. годину када је Повереник дао 511 мишљења.**

Од 163 мишљења датих државним органима и органима локалне самоуправе, 24 је дато на нацрте и предлоге закона и то 16 на захтев надлежних органа и 8 по сопственој иницијативи Повереника.

На захтев надлежних органа, Повереник је дао мишљење на: Нацрт закона о међународним мерама ограничавања (мишљење дато у пет наврата Министарству спољних послова), Нацрт закона о изменама и допунама Закона о Војсци Србије (мишљење дато у два наврата Министарству одбране и једном Народној скупштини), Нацрт закона о изменама и допунама Закона о одбрани (мишљење дато у два наврата Министарству одбране и једном Народној скупштини), Нацрт закона о војном образовању (Министарству одбране), Нацрт закона о бесплатној правној помоћи (Министарству правде и државне управе), Нацрт закона о инспекцијском надзору (Министарству државне управе и локалне самоуправе), Нацрт закона о архивској грађи и архивској служби (Министарству културе и информисања), Нацрт закона о изменама и допунама Закона о ауторским и сродним правима (Министарству просвете, науке и технолошког развоја), Нацрт закона о изменама и допунама Закона о високом образовању (мишљење дато у три наврата Министарству просвете, науке и технолошког развоја), Нацрт закона о изменама и допунама Закона о безбедности и здрављу на раду (Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања), Нацрт закона о спречавању допинга у спорту (мишљење дато у три наврата Министарству омладине и спорта), Нацрт закона о здравственој документацији и евиденцијама у области здравства (мишљење дато у два наврата Министарству здравља), Нацрт закона о изменама и допунама Закона о електронским комуникацијама (Министарству трговине, туризма и телекомуникација), Нацрт закона о изменама и допунама Закона о пореском поступку и пореској администрацији (Министарству финансија), Нацрт закона о изменама и допунама Закона о путним исправама (Министарству унутрашњих послова), Нацрт закона о изменама и допунама Закона о Безбедносно-информативној агенцији (Безбедносно-информативној агенцији).

По сопственој иницијативи, Повереник је дао мишљење на: Нацрт закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи (Министарству грађевинарства саобраћаја и инфраструктуре), Нацрт закона о ваздушном саобраћају (Министарству грађевинарства саобраћаја и инфраструктуре), Нацрт закона о превозу терета у друмском саобраћају (Министарству грађевинарства саобраћаја и инфраструктуре), Нацрт закона о превозу путника у друмском саобраћају (Министарству грађевинарства саобраћаја и инфраструктуре), Преглед одредаба Закона о раду које се мењају и допуњују (Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања), Нацрт закона о правима бораца, војних инвалида, цивилних инвалида рата и чланова њихових породица (Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања), Предлог закона о заштити потрошача (Народној скупштини), Предлог закона о ограничавању располагања имовином у циљу спречавања тероризма (Народној скупштини).

У току извештајног периода, сугестије које је Повереник изнео у својим мишљењима у потпуности су уважене приликом доношења два закона, и то: Закона о здравственој документацији и евиденцијама у области здравства и Закона о спречавању допинга у спорту. Сугестије Повереника делимично су уважене приликом доношења

осам закона и то: Закона о изменама и допунама Закона о путним исправама, Закона о изменама и допунама Закона о Безбедносно-информативној агенцији, Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи, Закона о изменама и допунама Закона о Војсци Србије, Закона о изменама и допунама Закона о одбрани, Закона о изменама и допунама Закона о високом образовању, Закона о изменама и допунама Закона о електронским комуникацијама и Закона о изменама и допунама Закона о пореском поступку и пореској администрацији. Примедбе Повереника нису уважене приликом доношења два закона и то: Закона о раду и Закона о заштити потрошача.

Повереник је дао мишљење на још десет нацрта или предлога закона, али исти нису донети у току извештајног периода, и то су: Нацрт закона о међународним мерама ограничавања, Нацрт закона о војном образовању, Нацрт закона о инспекцијском надзору, Нацрт закона о бесплатној правној помоћи, Нацрт закона о архивској грађи и архивској служби, Нацрт закона о ваздушном саобраћају, Нацрт закона о превозу терета у друмском саобраћају, Нацрт закона о превозу путника у друмском саобраћају, Нацрт закона о правима бораца, војних инвалида, цивилних инвалида рата и чланова њихових породица, Предлог закона о ограничавању располагања имовином у циљу спречавања тероризма.

На два нацрта закона Повереник није имао примедбе, и то на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о ауторским и сродним правима и Нацрт закона о изменама и допунама Закона о безбедности и здрављу на раду.

С обзиром да Повереник у више случајева није од предлагача, ради давања мишљења, добио нацрте закона пре разматрања и утврђивања предлога закона од стране Владе, а како нема право непосредне законодавне иницијативе, значи ни подношења амандмана, то је Повереник био принуђен да мишљење из свог делокруга рада, на такве предлоге закона, достави непосредно надлежним скупштинским одборима, што је често било скопчано са временским теснацем. У више наврата се на интернет страници Народне скупштине појавила информација да се тог дана или сутрадан, разматра одређени предлог закона, што значи да Повереник није ни стигао да председнику надлежног скупштинског одбора благовремено достави мишљење у односу на одређени предлог закона.

У току извештајног периода Повереник је надлежним скупштинским одборима доставио мишљење на неколико предлога закона, и то: Предлог закона о заштити потрошача – Одбору за привреду, регионални развој, трговину, туризам и енергетику (Одбор није уважио мишљење Повереника); Предлог закона о ограничавању располагања имовином у циљу спречавања тероризма – Одбору за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава (овај закон није донет у току извештајног периода), као и Предлог закона о изменама и допунама Закона о одбрани и на Предлог закона о изменама и допунама Закона о Војсци Србије - Одбору за одбрану и унутрашње послове (Одбор није уважио мишљење Повереника, иако је Повереник претходно и предлагачу дао мишљење на нацрт ова два закона, али које ни предлагач није уважио).

Предмет давања мишљења са аспекта надлежности Повереника били су и подзаконски прописи. У том смислу, Повереник, је на захтев надлежних органа или по сопственој иницијативи, дао мишљење на седам ових прописа, и то: Предлог уредбе о начину прикупљања података ради формирања и вођења јединствене евиденције

обвезника плаћања таксе за јавни медијски сервис (Министарству културе и информисања); Предлог уредбе о условима и начину примене мера за заштиту права интелектуалне својине на граници (Министарству финансија); Предлог закључка о прихватању Извештаја о оцени усаглашености веб сајтова органа државне управе са документом „Смернице за израду веб презентације органа државне управе в. 4.0“ који је сачинила Дирекција за електронску управу (Министарству за државну управу и локалну самоуправу); радну верзију Одлуке о унутрашњем реду у згради Народне скупштине и радну верзију Упутства о спровођењу Одлуке о унутрашњем реду у згради Народне скупштине (Народној скупштини); Предлог уредбе о ближим критеријумима за одређивање степена тајности „Поверљиво“ и „Интерно“ у органима јавне власти (Министарству правде), као и на Правилник о садржају обрачуна зараде, односно накнаде зараде („Сл. гласник РС“, број 90/14), Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања.

Повереник је утврдио да је у току извештајног периода, мишљење које је дао на један подзаконски пропис у потпуности уважено (Уредба о начину прикупљања података ради формирања и вођења јединствене евиденције обвезника плаћања таксе за јавни медијски сервис).

Повереник је дао мишљење и на три стратешка документа и то на: радну верзију Стратегије развоја јавних набавки (Управи за јавне набавке); Нацрт акционог плана за спровођење Стратегије превенције и заштите од дискриминације у Републици Србији, за период од 2014. до 2018. године (Канцеларији за људска и мањинска права Владе Републике Србије), као и на Предлог националне стратегије за младе за период од 2015. до 2025. године (Министарству омладине и спорта).

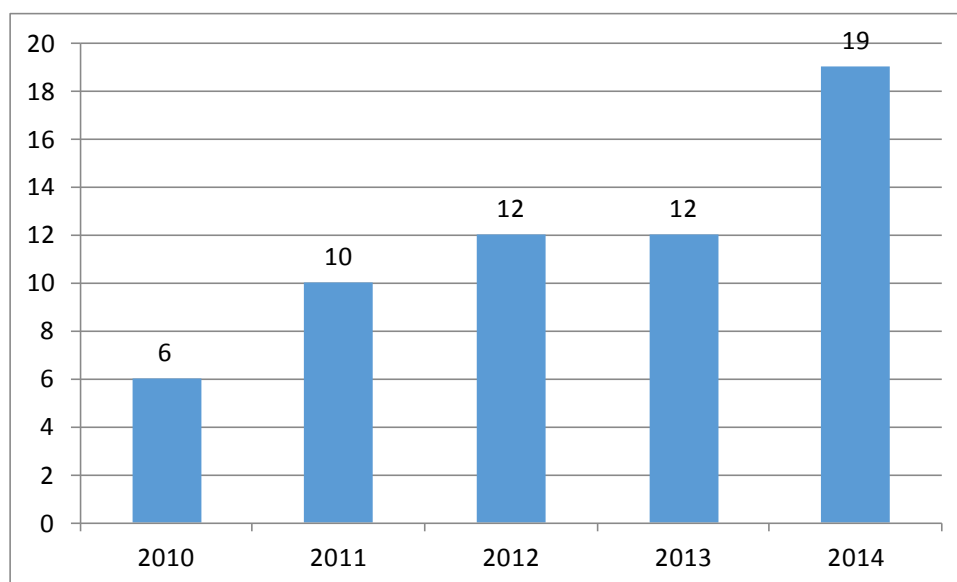
Поред давања мишљења на законе, подзаконске акте и стратешке документе, Повереник је сачинио Модел закона о заштити података о личности, с обзиром да су бројне одредбе постојећег ЗЗПЛ непотпуне или неодговарајуће, а већи број питања уопште није уређен. По спроведеној јавној расправи и анализи пристиглих коментара, Повереник је Модел доставио Министарству правде, као надлежном за припрему прописа о заштити података о личности.

Принципијелни став Повереника исказан у овим мишљењима био је да прикупљање, држање, обрада и коришћење података о личности, у складу са чланом 42. Устава Републике Србије, морају да буду уређени законом, а не подзаконским актима. У складу с тим, минимум питања која морају да буду уређена законом су: сврха обраде података о личности, врсте података о личности, начин коришћења података о личности, врсте корисника којима ће подаци бити доступни и рокови чувања података. Подзаконским актом могу се уређивати само техничка питања у вези са обрадом података.

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

Број захтева којим се тражи од Повереник да дозволи изношење података о личности из Републике Србије, у сталном је порасту.

Графикон 23.Преглед захтева за изношење података о личности по којима је поступао Повереник, по годинама



Током 2014. године, Повереник је поступао по деветнаест захтева за изношење података о личности из Србије. Повереник је донео четрнаест одлука по поднетим захтевима, и то: осам решења којим се дозвољава изношење података о личности, пет закључака о обустави поступка и један закључак о одбацивању захтева. Поступак одлучивања по пет преосталих захтева је у току.

Предмет захтева за изношење података о личности по којима је поступано у 2014. години су подаци који се односе на следеће категорије лица: запослене, здравствене раднике, истраживаче у клиничким испитивањима, пословне сараднике - купце, добављаче и лица чији се подаци обрађују ради спровођења контроле допинга у спорту.

Државе у које је тражено изношење података о личности су: САД, Канада, Индија, Аустралија, Малезија и Филипини. Подносиоци захтева су најчешће пословне корпорације које траже изношење података о личности из Србије и достављање тих података уговорним обрађивачима, односно корисницима у овим државама, у сврху успостављања централизоване базе података (нпр. о запосленима) и корпоративног управљања тим подацима на нивоу међународне групације, а за поједине категорије лица (нпр. купци, добављачи, здравствени радници, учесници у клиничким испитивањима и др), ради даље обраде, коришћења и чувања података. Такође, поступано је и по захтевима надлежне институције која податке о личности обрађује и, када је то потребно, износи страној антидопинг агенцији, на основу овлашћења утврђеног у закону.

Поступање у овим предметима захтева да се, на основу поднетог захтева и приложене документације, утврде све релевантне чињенице које су од значаја за доношење одлуке о дозвољености изношења података о личности из Републике Србије. При одлучивању, цене се све околности у вези са обрадом података о личности коју врши руковалац који намерава да изврши пренос тих података из Републике Србије, а посебно се води рачуна о: сврси за коју се подаци обрађују; основу обраде података; врсти података о личности; основу изношења података о личности; обавештавању лица на која се подаци односе и њиховој сагласности за изношење података; трајању обраде због које се подаци износе; спровођењу мера заштите података пре, током и након евентуалног изношења података; заштити права лица чији се подаци износе, као и другим чињеницама које су од значаја за доношење одлуке о поднетим захтевима. Након спроведеног поступка, Повереник доноси одлуку о дозвољености изношења података о личности из Републике Србије. Против одлуке Повереника може се тужбом покренути управни спор.

Примери у пракси указују на то да захтеви који се подносе Поверенику нису у довољној мери образложени, као и да пратећа документација често не садржи довољно доказа из којих се могу утврдити одлучне чињенице за доношење одлука о дозвољености изношења података о личности из Србије. То, с једне стране, додатно отежава решавање у овим предметима, док с друге стране указује на то да је због недовољне уређености поступка и руковооцима података тешко да разумеју обавезе које имају у вези са изношењем података. Ради се, пре свега, о чињеницама које се односе на: постојање правног основа за обраду и пренос података; идентификовање руковооца који је одговоран за обраду и пренос тих података; обрађивача, корисника и друга лица којима руковалац намерава да омогући приступ тим подацима; начин на који су уређена права, обавезе и одговорности између руковооца и обрађивача у погледу даље обраде података и спровођења мера за њихову заштиту; начин на који је обезбеђена заштита права лица поводом обраде, и сл. Због таквих и сличних недостатака у захтевима подносилаца, у току поступка се налаже странкама (у појединим случајевима и по неколико пута), да уреде захтев и доставе комплетну и уредну документацију. У одређеном броју случајева било је неопходно спровођење надзора ради утврђивања законитости обраде података о личности чије се изношење тражи, а што све утиче на пролонгирање тока поступка и одлучивање по поднетим захтевима.

Ради разјашњења поступка и превазилажења недостатака ЗЗПЛ по овом питању, Повереник даје стручна мишљења у вези са изношењем података и пружа помоћ странкама у вези са припремом уредних и ваљано образложених захтева и пратеће документације.

Досадашња пракса показала је недовољну уређеност поступка одлучивања о дозвољености изношења података о личности из Републике Србије, због чега је превасходно потребно да се ово питање потпуније и на адекватан начин уреди законом, и то у складу са решењима садржаним у релевантним међународним документима у овој области.

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

Повереник је и током 2014. године наставио да реализује бројне активности на промоцији и афирмисању права на заштиту података о личности. Тако нпр. Повереник је то чинио учешћем на едукативним семинарима и обукама, али и на округлим столовима, конференцијама и др. Такође, Повереник се већем броју руковалаца обраћао дописима којима је указивао на неправилности у примени ЗЗПЛ. Исто тако, Повереник је и путем медија, интернет презентације, социјалних мрежа и другим начинима комуницирања упознавао широку јавност, или само стручну јавност, о остваривању и препрекама у остваривању права на заштиту података о личности. Најзад, Повереник је на формалан, а неретко неформалан начин, пружао помоћ и давао савете грађанима за делотворну примену ЗЗПЛ.

Обуке/семинари

Повереник је одржао већи број предавања из области заштите података о личности, као нпр: за државне службенике, у организацији Службе за управљање кадровима; за привредна друштва, у организацији Центра за развој људских ресурса и менаџмент; за геронтолошке центре, у организацији Геронтолошког центра Београд; за учеснике семинара „Заштита података о личности у новим прописима о евиденцији у области здравства“; за невладине организације, у организацији Удружења жена “Фемина” у Смедеревској Паланци; онлајн семинар „Заштита података и право лица да буде заборављено“, у организацији Дипло фондације; за медије, у организацији Независног удружења новинара Војводине и Фондације Конрад Аденауер; за учеснике „Олимпијада еУправе“, у оквиру ИС ДОС 2014 еГовернмент конференције; за представнике локалних саветника за здравље и саветника за заштиту права пацијената, у организацији Заштитника грађана, у сарадњи са УСАИД; за учеснике Саветовања „Пословање са становништвом у банкама“, у организацији Удружења банака Србије; за саветнике права пацијената у Суботици; за полазнике Криминалистичко-полицијске академије; за полазнике Дипломатске академије, у организацији МСП; за студенте Факултета организационих наука; за учеснике семинара „Рад са тајним подацима по основу уговорног односа – како одабрати уговарача у поступку поверљивог уговора“, у организацији Привредне коморе Србије и Канцеларије савета за националну безбедност и заштиту тајних података Владе РС и др.

Конференције/округли столови

Поводом 28. јануара, који се обележава као Европски дан заштите података о личности, Повереник је организовао конференцију за јавност на којој је указао на главне изазове у области заштите података о личности и у раду Повереника. Такође, Повереник је учествовао на бројним конференцијама из области заштите података о личности, као нпр. на: конференцији „Границе институционалних слобода: како заштитити податке од оних који објављују податке?“, на позив Балканске истраживачке мреже (БИРН Србија); четвртом Београдском безбедносном форуму, под називом „Европа 2014. Крај и/или нови почетак?“ посвећен најважнијим питањима регионалне и међународне спољне политике, безбедности и економије, у организацији Београдског фонда за политичку изузетност, Европског покрета у Србији и

Београдског центра за безбедносну политику; деветом Европском правном и политичком форуму „Слободан приступ информацијама од јавног значаја и Закон о заштити података о личности: како осигурати транспарентност правосуђа и других институција“; IV циклусу стручних предавања посвећених пројектовању телекомуникационих мрежа и система, са темом „Системи видео-надзора“ у организацији Инжењерске коморе Србије, Привредне коморе Србије и Института Михајло Пупин; округлом столу „Укључимо се у глобалну дебату о балансу између безбедности и приватности, у организацији Центра за евроатлантске студије; конференцији „Преговори о преговорима – учешће цивилног друштва у процесу преговора о приступању Србије ЕУ“, у организацији Центра за европске интеграције и Београдске отворене школе; округлом столу „Сервиси е-управе и гарантовање приватности“ у организацији Привредне коморе Србије; деветом Европском правном и политичком форуму „Слободан приступ информацијама од јавног значаја и Закон о заштити података о личности: како осигурати транспарентност правосуђа и других институција“, у организацији Немачке организације за међународну сарадњу ГИЗ и Независног удружења новинара; округлом столу „Рад са тајним подацима по основу уговорног односа – како одабрати уговарача у поступку поверљивог уговора“, у организацији Привредне коморе Србије и Канцеларије савета за националну безбедност и заштиту тајних података Владе РС; конференцији „Заштита приватности у Србији“, у организацији Фондације Фридрих Науман и Партнера за демократске промене Србија, као и многим другим.

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

5.2.1. Поступање тужилаштва по кривичним пријавама Повереника

Повереник је током 2014. године поднео 4 кривичне пријаве, 3 због кривичног дела из члана 146. КЗ и 1 због неовлашћеног приступа заштићеном рачунару, рачунарској мрежи и електронској обради података из члана 302. КЗ. До краја извештајног периода, једна кривична пријава је одбачена, а поступање по осталим је у току.

Једина кривична пријава Повереника која је одбачена односила се на кривично дело неовлашћеног прикупљања личних података из члана 146. ст.3 у вези ст.1 кривичног законика и одбачена је на основу опортунитета, јер је осумњичени извршио своју обавезу. Наиме, осумњичени је на основу наредбе о одлагању кривичног гоњења, обавезан да уплати одређени новчани износ на рачун Владе РС у сврху отклањања последица од поплава, што је и учинио.

Од свих кривичних пријава које је Повереник до сада поднео, Поверенику није познато да је покренут макар један кривични поступак, што свакако јесте разлог да се ово питање нађе у Извештају. Повереник сматра да је у кривичним пријавама које је поднео јавним тужилаштвима дао довољно елемената за њихово даље процесуирање, како би се починиоци кривичних дела открили и примерено санкционисали.

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

Повереник је током 2014. године поднео 35 захтева за покретање прекршајног поступка због повреда одредби ЗЗПЛ. У истом периоду Повереник је примио 39 одлука прекршајних судова (првостепених и другостепених) поводом прекршајних захтева које је поднео у претходном периоду. Од ових 39 одлука донето је: 27 осуђујућих пресуда, 2 ослобађајуће пресуде, 3 поступка су обустављена, 2 жалбе су одбачене као неблаговремене, 1 жалба је одбијена, 1 пресуда је укинута и предмет враћен на поновно поступање, 1 жалба Повереника је уважена и предмет враћен на поновно одлучивање првостепеном суду и 2 жалбе окривљених су уважене и предмети враћени првостепеном суду на поновно одлучивање.

Анализирајући ових 39 одлука прекршајних судова, Повереник констатује да су у неким предметима са истим чињеничним и правним основом, од стране различитих прекршајних судова доношене међусобно супротне одлуке. На основу овог Повереник сматра да прекршајни судови не поклањају дужну пажњу заштити података о личности, као праву које је зајемчено Уставом Србије. Када се сагледа значајна већина ових пресуда, а то је 27 осуђујућих пресуда, види се да је у пет пресуда окривљенима изречена само опомена, а у преостале 22 осуђујуће пресуде окривљенима су изречене новчане казне у укупном износу од 718.000 динара, што значи да просечна новчана казна износи око 32.400 динара. Када се сагледа законски распон казни, онда је потпуно јасно да су износи новчаних казни знатно ближе законском минимуму него максимуму. Најзад, од три обустављена поступка, два су обустављена због наступања апсолутне застарелости од две године за покретања и вођења прекршајног поступка, на шта је Повереник безуспешно указивао у поступку израде и усвајања Закона о прекршајима.

5.2.3. Поступање Управног суда

Током 2014. године Управни суд је примио 19 тужби против одлука Повереника, које је доставио Поверенику на изјашњење. Две тужбе су поднете против решења Повереника којим је наложено отклањање одређених неправилности, једна је поднета против решења којим се не дозвољава изношење података из Србије у САД, осам против решења којима су одбијене жалбе подносилаца изјављене против одлука руковалаца, две због ћутања управе, једна против решења којим је наложено поступање по захтеву, једна против решења којим је поништена одлука руковаоца и наложено поступање по захтеву, једна против решења којим се жалба одбацује, једна против решења о одбијању захтева за приступ информацијама, једна против закључка о одбацивању жалбе као недопуштене и једна против одговора Повереника тражиоцу информација од јавног значаја.

Управни суд је у току 2014. године решио 19 тужби, тако што је у девет случајева одбио тужбу, у једном случају је уважио тужбу и предмет вратио Поверенику на поновно одлучивање, у 3 случаја је одбацио тужбу, а у 6 је обуставио поступак. У једном случају када је Управни суд одбио тужбу, тужилац је

Врховном касационом суду поднео захтев за преиспитивање побијане пресуде Управног суда, а Врховни касациони суд је решењем одбацио захтев.

Овом приликом није потребно посебно указивати на пресуде којима је Управни суд одбио или одбацио тужбе против Повереника, односно којима је обуставио поступак, већ је потребно указати на једину пресуду овог суда којом је уважена тужба против Повереника и предмет враћен на поновно одлучивање. У датом предмету Повереник је закључком одбацио, због ненадлежности, жалбу тужиоца изјављену против решења МУП, којим је одбијен, као неоснован, његов захтев за добијање обавештења о адреси пребивалишта за друго лице. Повереник је нашао да се у конкретном случају не ради о остваривању права у вези са обрадом података о личности према ЗЗПЛ, јер права у вези са обрадом података која уживају заштиту пред Повереником као другостепеним органом, у складу са одредбама ЗЗПЛ, може да оствари само лице на које се подаци односе. Полазећи од чињенице да тужилац захтевом није тражио податке који се односе на њега већ на друго лице, и то податке о пребивалишту другог лица, као и да се позвао на Закон о извршењу и обезбеђењу, то је закључком Повереника жалба одбачена због ненадлежности. С обзиром да се овде ради о поступку издавања уверења о пребивалишту за друго лице, а не тужиоца, то је надлежни орган МУП, који треба да утврди да ли тужилац има правни интерес за приступ подацима о пребивалишту и боравишту другог лица, и то на основу испуњености услова прописаних Законом о општем управном поступку и Законом о пребивалишту и боравишту грађана, а што је МУП и учинио, доношењем решења којим је предметни захтев одбио.

Против закључка Повереника којим је одбацио жалбу, поднета је тужба Управном суду, који је донео пресуду да се тужба уважава, поништава закључак Повереника и предмет враћа на поновни поступак. У образложењу пресуде се наводи да је одредбом члана 24. став 1. Закона о пребивалишту и боравишту грађана, прописано да евиденције пребивалишта, боравишта и привременог боравка у иностранству води министарство надлежно за унутрашње послове, у електронском облику, а одредбом члана 25. став 3. истог закона, прописано је да на захтев суда, органа државне управе, другог органа или организације, као и другог правног или физичког лица, које има оправдан правни интерес, надлежни орган је дужан да достави тражене податке из евиденције пребивалишта и боравишта грађана, у складу са прописима о заштити података о личности. Даље се у пресуди наводи да се право на достављање - стављање на увид тражених података из евиденције пребивалишта и боравишта грађана остварује у складу са прописима о заштити података о личности, чиме су наводи туженог (Повереника) без утицаја на другачију одлуку у овој управној ствари.

5.2.4. Поступање Уставног суда

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

Повереник је у претходном периоду поднео Уставном суду предлоге за оцену уставности појединих одредби четири закона – Закона о заштити података о личности

(самостално), као и Закона о електронским комуникацијама, Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији и Законика о кривичном поступку (заједно са Заштитником грађана).

Уставни суд је у претходном периоду донео одлуке о оцени уставности три закона (Закона о заштити података о личности, Закона о електронским комуникацијама и Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији), а током 2014. године донео је Закључак којим је обуставио поступак за оцену уставности члана 286. став 3. Законика о кривичном поступку („Службени гласник РС“ бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 и 55/2014). Предлог за оцену уставности поднели су Повереник и Заштитник грађана, 28. маја 2012. године. Оспорена одредба Законика о кривичном поступку гласи: „По налогу јавног тужиоца полиција може у циљу испуњења дужности из става 1. овог члана прибавити евиденцију остварене телефонске комуникације, коришћених базних станица или извршити лоцирање места са којег се обавља комуникација.“ Ова одредба је, по мишљењу Повереника и Заштитника грађана, несагласна са одредбом члана 41. став 2. Устава Србије, јер дозвољава примену посебних мера којима се одступа од тајности писама и других средстава комуникације и без одлуке суда, односно довољан је налог јавног тужиоца полицији. Неуставност таквог становишта већ је утврђена раније донетим одлукама Уставног суда.

У току поступка пред Уставним судом по овом предлогу, донет је Законик о изменама и допунама Законика о кривичном поступку („Службени гласник РС“ бр. 55/2014) којим је измењена је предметна одредба, тако што је у члану 6. овог законика прописано да се: „У члану 286. став 3. речи: „По налогу јавног тужиоца...“ замењују се речима: „По налогу судије за претходни поступак, а на предлог јавног тужиоца...“. Уставни суд је оценио да је наведеном изменом законодавац усагласио оспорену одредбу са чланом 41. став 2. Устава Србије, те је закључком обуставио предметни поступак за оцену уставности.

6. САРАДЊА ПОВЕРЕНИКА

6.1. Домаћа сарадња

Сарадња са државним органима и организацијама

Однос између Народне скупштине Републике Србије и Повереника, сложен је и вишеслојан. Сарадња Народне скупштине РС и Повереника у 2014. години одвијала се у складу са праксом која је успостављена и примењује се последњих неколико година. Овом приликом посебно се указује на следеће облике сарадње.

Извештај Повереника о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности за 2013. годину, Повереник је поднео Народној скупштини Републике Србије у марту 2014. године. Исти извештај је, у складу са законом, достављен Председнику Републике, Заштитнику грађана и Влади Републике Србије.

Извештај Повереника за 2013. годину разматрали су Одбор за људска и мањинска права и равноправност полова, на седници од 30. маја 2014. године, као и Одбор за правосуђе, на седници од 2. јуна 2014. године. Након разматрања Извештаја, Одбори су, на основу препорука Повереника, утврдили Предлог закључака и упутили их Народној скупштини на разматрање и усвајање. Народна скупштина је 5. јула 2014. године, након разматрања извештаја Повереника и препорука надлежних одбора, донела Закључке којима се подржавају препоруке Повереника садржане у Извештају. Закључци су објављени у „Службеном гласнику РС“ број 60/2014 од 6. јула 2014. године и на веб сајту Повереника.

Међу наведеним закључцима, овом приликом се посебно указује на следеће: Народна скупштина је поздравила резултате којима је Повереник допринео остваривању демократске контроле власти од стране јавности, као и заштити права грађана на приватност; постоји простор за даље унапређивање прописа о слободном приступу информацијама од јавног значаја и заштити података о личности; неопходно је да сви надлежни државни органи предузму неопходне мере у циљу што потпуније реализације препорука Повереника; поштовање права на приватност нарочито је потребно унапредити у сектору безбедности и електронских комуникација; Скупштина је позвала Владу да у што краћем року донесе Акциони план за спровођење Стратегије заштите података о личности; Скупштина се обавезала да ће у оквиру контролне функције над радом Владе доприносити доследном спровођењу закона из ове области; Скупштина је позвала надлежне органе и имаоце јавних овлашћења да предузму потребне мере за реализацију препорука Повереника на које се у извештајима Повереника из године у годину указује; Скупштина је позвала Владу да преиспита важећа и предложи нова решења Закона о приступу информацијама и ЗЗПЛ; Скупштина је обавезала Владу да у року од шест месеци поднесе Скупштини извештај о спровођењу предметних закључака.

И само летимичним сагледавањем ових закључака уочава се да их надлежни нису, односно нису у потпуности реализовали. Повереник није упознат да ли је Влада у остављеном року од шест месеци поднела Скупштини извештај о спровођењу предметних закључака.

Следећи ниво односа Скупштине и Повереника остварује се кроз непосредну сарадњу Повереника са надлежним скупштинским одборима, посебно када одбори разматрају предлоге закона, односно измене и допуне закона, којима се, поред осталог, уређују питања из надлежности Повереника. С обзиром да Повереник често не добије од предлагача нацрте закона пре разматрања и утврђивања предлога закона од стране Владе, а како нема право непосредне законодавне иницијативе, то је принуђен да мишљење из свог делокруга рада достави непосредно надлежном скупштинском одбору, који по правилу не прихватају предметно мишљење Повереника. У току извештајног периода Повереник је овако поступио у случају неколико закона (*више о томе у овом извештају под: [5.1.5. Давање мишљења](#)*).

Даље, Одбор за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања Народне скупштине је у новембру 2014. године дао сагласност на Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у стручној служби Повереника. У децембру 2014. године овај Одбор је дао сагласност за заснивање радног односа на

неодређено време са седам нових лица у Служби Повереника, чиме је омогућено даље развијање службе у складу са обимом посла.

Следеће, поводом обележавања 10 година рада Повереника, Одбор за културу и информисање је организовао седницу у форми округлог стола на којој су учествовали представници независних државних органа и институција, као и представници других државних органа, удружења новинара, представници амбасада и невладиних организација које се баве заштитом људских права.

Такође, Повереник је учествовао у раду прве седнице Парламентарног одбора за стабилизацију и придруживање на којој је разматрано спровођење Копенхашких критеријума за придруживање ЕУ, као и спровођење Споразума о стабилизацији и придруживању и кључних реформи.

На позив одређених скупштинских одбора, Повереник је присуствовао и другим седницама одбора, односно учествовао у јавним слушањима и другим догађајима које су предметни одбори организовали у 2014. години, на тему улоге независних органа у заштити и унапређењу људских права, унапређења законског оквира, јавног информисања и друге теме од интереса за послове из делатности Повереника.

Повереник је Одбору за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава, указао на потребу измене појединих одредби Предлога закона о ограничавању располагања имовином у циљу спречавања тероризма, са аспекта Закона о заштити података о личности, а Одбору за привреду, регионални развој, трговину, туризам и енергетику Повереник је доставио мишљење на Предлог закона о заштити потрошача, такође са становишта ЗЗПЛ.

По питању односа Повереника и Владе РС, потребно је указати да је Повереник неколико пута Влади скретао пажњу на поједина питања од значаја за рад Повереника, као што је питање доношење новог или значајних измена и допуна ЗЗПЛ, измена и допуна Закона о приступу информацијама, доношење подзаконског акта о мерама чувања и архивирања нарочито осетљивих података о личности, доношење Акционог плана за спровођење Стратегије о заштити података о личности, примене Закона о тајности података, примене појединих одредби Законика о кривичном поступку, и др. На том плану нису постигнути одговарајући резултати, осим ако се као резултат не сматра то што се у усвојеним стратешким документима Владе, поново и поново планирају исте активности Владе, односно надлежних министарстава по одређеним питањима.

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

Повереник је и у 2014. години имао добру сарадњу са другим самосталним, независним државним органима и контролним телима по питањима унапређења рада, а нарочито са Заштитником грађана, Агенцијом за борбу против корупције, Државном ревизорском институцијом и Повереником за заштиту равноправности.

Сарадња са организацијама цивилног друштва

Током 2014. године Повереник је наставио да развија раније успостављену добру сарадњу са организацијама цивилног друштва. Сарадња се одвијала првенствено у смислу учешћа Повереника на бројним стручним скуповима ради обуке и афирмације права јавности да зна, као и права на заштиту података о личности.

Тако је Повереник узео учешће у великом броју конференција, трибина и других сличних скупова које су организовале организације цивилног сектора, односно удружења, сам или у сарадњи са државним институцијама и/или међународним организацијама. Повереник је остварио сарадњу и учествовао на скуповима у организацији: Транспарентност Србија, Београдски центар за људска права, Европски покрет у Србији, Биро за друштвена истраживања, Центар за развој непрофитног сектора, Центар за истраживање, транспарентност и одговорност, Партнери за демократске промене, Србија, Архус центар, Виктимолошко друштво, Фондација за отворено друштво, Београдска отворена школа, Међународни институт за безбедност, Центар за европске политике, Иницијатива младих, Центар за права мањина, Центар за културну деконтаминацију, Центар за људска права-Ниш, Медија центар-Ниш, Центар за евроатлантске интеграције, Комитет правника за људска права, Аутономни женски центар, Друштво за информатику Србије, Грађанске иницијативе, Регистар националног интернет домена Србија, Центар за евроатлантске студије, Фонд за политичку изузетност, Форум за етничке односе, Зајечарска иницијатива, Фондација за развој економске науке, Share фондација, Партнери за демократске промене Србије, Амбасадори одрживог развоја и животне средине, и др.

Сарадња са медијима и приказ активности Повереника у медијима

Током 2014. године Повереник је наставио да развија раније успостављену добру сарадњу и са медијима. Јавни коментари на активности Повереника били су у највећем броју случајева изузетно позитивни.

Значајно је посебно истаћи сарадњу са асоцијацијама новинара НУНС, УНС, АНЕМ и on-line медијима.

6.2. Међународна и регионална сарадња

Међународна сарадња Повереника, као и претходних година, била је успешна и током 2014. године. Поред већ устаљене сарадње са представништвима међународних или наднационалних организација у Србији (OEBS, Развојни програм Уједињених нација – UNDP, Делегација Европске Уније у Републици Србији, Савет Европе, Америчка агенција за међународни развој (USAID), Повереник је успоставио и сарадњу са другим организацијама и државним органима. Тако је Повереник остварио сарадњу са надлежним институцијама из региона и са простора бивше Југославије. Ова сарадња остварена је и у области заштите података о личности, као и у области слободног приступа информацијама. Поред остваривања регионалне сарадње, Повереник је сарађивао и са повереницима и другим органима за слободу приступа информацијама и за заштиту података у Европи и свету.

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

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

- 6. Конференцији надзорних тела у области заштите података о личности Централне и Источне Европе (CEEDPA), Скопље, 2 и 3. априла 2014. године;

- Конференцији „Проактивна транспарентност јавних органа у БиХ: Наредни корак у остваривању права на приступ информацијама“ у организацији Центра за друштвена истраживања Аналитика из Сарајева;

- IX форуму о управљању интернетом, посвећеном заштити људских права и праву на приватност на интернету, Истанбул, 3-5. септембра 2014;

- VIII Медијском форуму југоисточне Европе „Медији у југоисточној Европи: недовољно или превише информација?“, Скопље, 16-18. октобра 2014. године;

- Конференцији „Медији и европски стандарди“, која је организована у Бањалуци од стране фондације Фридрих Еберт, Удружења новинара БиХ и Transparency International БиХ.

Током извештајног периода Повереник је имао више сусрета и разговора и са другим представницима европских, односно међународних институција и земаља у окружењу, посебно поводом унапређења људских права и борбе против корупције, заштите података о личности. Повереник је примио у посету и разговарао са амбасадорима и представницима међународних организација и држава, као нпр. са шефом Делегације Европске уније у Србији, шефом Мисије OEBS-а у Србији, шефом Канцеларије Савета Европе у Београду, представником Америчке агенције за међународни развој (USAID) у Србији, шефицом јединице за Србију Директората за проширење при Европској комисији, са представницима експертске мисије Европске комисије за област владавине права, представником америчке амбасаде у Београду, представником Агенције за јавни менаџмент и е-Управу Краљевине Норвешке, представником делегације MATRA програма Амбасаде Холандије, представницима Светске банке која администрира израду анализе правосуђа, британским министром за Европу, послаником немачког Буденстага и др.

Повереник је као члан делегације Републике Србије учествовао у потписивању Оперативног споразума између Републике Србије и Европола.

Повереник је остварио посету Агенцији за заштиту података о личности Аустрије, којом приликом су размењена искуства у раду, посебно из области заштите података о личности. Том приликом, Повереник је посетио и амбасаду Републике Србије у Аустрији.

Помоћница генералног секретара стручне службе Повереника учествовала је у раду Бироа Саветодавног комитета Конвенције Савета Европе о заштити података о личности, у својству заменице председавајућег Бироа (Конвенција 108 о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података). Биро Саветодавног комитета је радно тело које броји седам изборних чланова, а који се бирају лично на период од две године.

Сарадња у реализацији пројеката

У оквиру Билатералног програма са Краљевином Норвешке за 2014. годину Повереник је конкурисао са пројектом под називом Изградња капацитета Повереника за ефективно и адекватно извршавање законских овлашћења и обезбеђивање остваривања права на слободан приступ информацијама и права на заштиту података, у складу с европским стандардима.

Министарство спољних послова Краљевине Норвешке, као донатор финансијске подршке пројектима које координира Канцеларија за европске интеграције Владе Републике Србије је у октобру месецу обавестило Повереника да ће средства намењена за подршку пројеката из 2014. године преусмерити за потребе санирања последица поплава у Србији. С тим у вези, исход овог пројекта и даље активности на пројекту биће предмет разматрања у 2015. години, о чему је разговарано са представницима Канцеларије за европске интеграција Владе Републике Србије.

7. О СРЕДСТВИМА ЗА РАД И СЛУЖБИ ПОВЕРЕНИКА

Средства за рад - примљена средства и издаци Повереника

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

Простор за рад

Повереник користи за рад службене просторије у улици Булевар краља Александра број 15 у Београду, почев од средине октобра 2013. године, на основу Закључка Владине Комисије за стамбена питања и расподелу службених зграда и пословних просторија 77 број 361-6726/2013 од 02. августа 2013. године. Тада је решен проблем недостатка потребног простора за рад који је трајао од 2005.године. Међутим, последице немогућности пријема потребног броја извршилаца за то време у одсуству одговарајућег простора за рад се и данас одражавају на ажурност решавања предмета, услед насталог заостатка у решавању неколико хиљада предмета.

Опрема

Повереник располаже опремом за рад која задовољава постојеће капацитете Службе, која је набављена из буџетских средстава Повереника и мањим делом је власништво Управе за заједничке послове републичких органа.

У 2014. години из буџетских средстава Повереника набављена је опрема у укупној вредности од 3.125.157,55 динара за потребе новозапослених и замене постојеће која више није била у функцији или није могла да одговори растућим потребама. У питању је претежно компјутерска опрема, укључујући и програм за заштиту од вируса, фотокопир апарати, телефони као и део недостајућег намештаја за опремање простора за рад Повереника, како је приказано у табели која следи.

Табела 4. Опрема за рад Повереника

Редни број	Назив основног средства	Количина	Цена по комаду са ПДВ-ом	Укупно
1	Столица NS ISO black/C11 - сма	20	1,989.99	39,799.93
2	Lap top Probook 430 Core I3-4005U FOX33EA	1	95,734.80	95,734.80
3	Лап топ HP250 DC B960/4GB/500GB/Torba/WIN/Office	2	78,633.60	157,267.20
4	Радна станица Smartbox I3-3240/WIN7 Pro/Office H/B/LG	14	88,909.20	1,244,728.80
5	Административни склоп Notebook Lenovo Think PAD X1 Helix Multi	1	206,085.60	206,085.60
6	Сервер NAS Storage QNAP/24TB	1	394,180.80	394,180.80
7	Штампач HP Laserjet Enterprise P3015DN	6	67,964.40	407,786.40
8	ГПС уређај Garmin Nuvi 42 LM EE	1	14,990.00	14,990.00
9	Антена Ubiquiti UniFI indoor (UAP) Wireless AP 2.4 GHz, 802.11 MIMO	8	15,360.00	122,880.00
10	Телефон SIP-T19P ip	9	6,600.00	59,400.00
11	Телефон SIP-T28P ip	1	16,800.00	16,800.00
12	Фотокопир RICOH Aficio MP 2501SP	1	236,669.62	236,669.62
13	Антивирус Endpoint 100-249 users GOV Eset LIC - 100 корисника	1	128,834.40	128,834.40
Укупно				3,125,157.55

Поверенику је након спроведеног поступка јавне набавке мале вредности – набавка услуга мобилне телефоније и IP телефоније и закљученог Уговора број 404-02-16/2014-04/11 од 31.07.2014. године са Теленор д.о.о., испоручени мобилни телефонски апарати HTC Desire 500 (10 ком. по цени од 1 динар) и Telenor Smart 2 (41 ком. по цени од 1 динар). Како би се испоручена опрема укњижила у Књигу основних средстава коју води Управа за заједничке послове републичких органа, образована је комисија која је утврдила реалну тржишну вредности набављених мобилних апарата и о томе саставила Извештај о извршеној процени вредности мобилних телефона.

Табела 5.

Редни број	Назив основног средства	Количина	Цена по комаду са ПДВ-ом	Укупно
1	Мобилни телефон HTC Desire 500	10	35,000.00	350,000.00
2	Мобилни телефон Telenor Smart 2	41	12,000.00	492,000.00
Укупно				842,000.00

Буџет

Одобрена средства из буџета

Законом о буџету Републике Србије за 2014. годину („Сл.гласник РС“ бр. 110/2013) Поверенику су одобрена су средства у износу од **162.695.000,00 динара**, у складу са Предлогом финансијског плана Повереника. Ребалансом буџета из октобра месеца ("Сл. гласник РС", број 116/2014), умањена су средства Повереника за око 0,5%, а ребалансом буџета из децембара месеца ("Сл.гласник РС", број 142/2014), одобрена средства Повереника остала су на истом нивоу као и у октобру месецу, тако да **износе 161.937.000,00 динара**.

Реализација Буџета

За рад Повереника у 2014. години потрошено је **130.904.707,78 динара или 80,84% у односу на одобрена буџетска средства**.

Одобрена средства за 2014. годину Повереника нису реализована делом због тога што кадровски план пријема потребног броја извршилаца према коме су планирана средства за плате није остварен, а делом због рационалног понашања у трошењу средстава.

Табела 6. - Извршење буџета Повереника за 2014. годину

Функција	Извор финансирања	Економска класификација	Опис	Одобрена средства Законом о буџету РС ("Сл. гласник РС број 110/2013)	Одобрена средства Законом о буџету РС ("Сл. гласник РС број 116/14 и 142/14)	Реализовано	% Реализације
160	01	411	Плате и додаци запослених	110,300,000.00	109,653,000.00	93,145,015.17	84.95
		412	Социјални доприноси на терет послодавца	19,800,000.00	19,689,000.00	16,583,557.23	84.23
		413	Накнаде у натури	280,000.00	280,000.00	1,870.00	0.67
		414	Социјална давања	1,090,000.00	1,090,000.00	120,747.77	11.08
		415	Накнаде за запослене	2,700,000.00	2,700,000.00	2,050,765.15	75.95
		416	Награде и бонуси	100,000.00	130,000.00	127,764.00	98.28
		421	Стални трошкови	4,820,000.00	4,820,000.00	3,332,290.55	69.13
		422	Трошкови путовања	2,400,000.00	2,370,000.00	634,886.40	26.79
		423	Услуге по уговору	10,600,000.00	10,600,000.00	6,502,147.19	61.34
		425	Поправке и одржавање	1,650,000.00	1,650,000.00	1,501,889.74	91.02
		426	Материјал	5,250,000.00	5,250,000.00	3,498,919.03	66.65
		482	Порези, таксе и казне	405,000.00	405,000.00	279,698.00	69.06
		512	Машине и опрема	3,150,000.00	3,150,000.00	2,996,323.15	95.12
		515	Нематеријална имовина	150,000.00	150,000.00	128,834.40	85.89
УКУПНО 01 Приходи из буџета				162,695,000.00	161,937,000.00	130,904,707.78	80.84
УКУПНО ЗА ФУНКЦИЈУ 160:				162,695,000.00	161,937,000.00	130,904,707.78	80.84

Највећи део издатака Повереника у 2014. години, не рачунајући лична примања запослених, тј. плате, доприносе и накнаде по основу рада, односе се на компјутерске услуге, административну опрему, услуге комуникације, трошкове бензина, текуће и поправке и одржавање опреме.

Табела 7.

ОПИС	Утрошена средства
Стални трошкови	
Услуге комуникација (трошкови интернета, услуге мобилног и фиксног телефона)	2,777,919.52
Услуге по уговору	
Компјутерске услуге (услуге одржавања рачунар и софтвера)	3,562,440.00
Текуће поправке и одржавање	
Текуће поправке и одржавање опреме (опреме за саобраћај, рачунарске опреме, опреме за комуникацију)	1,258,448.14
Материјал	
Материјали за саобраћај (бензин и остали материјали за превозна средства)	2,326,008.81
Машине и опрема	
Административна опрема (рачунарска опрема, електронска, телефони, намештај)	2,996,323.15

Стручна служба Повереника

За остваривање надлежности утврђених Законом о приступу информацијама и Законом о заштити података о личности, **Кадровским планом предвиђено је да Повереник у 2014. години има 73 запослена**, без лица која бира Народна скупштина (повереник и два заменика Повереника), у погледу чега је постојала и сагласност Министарства финансија са аспекта обезбеђења средстава у буџету. Кадровски план за 2014. годину није могао да буде реализован услед ограничења запошљавања и недостатка новчаних средстава.

У 2014. години дошло је до извесних промена у организацији рада Службе Повереника доношењем Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места број 110-00-00004/2014-04 од 4. новембра 2014. године, на који је Одбор за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања Народне скупштине дао сагласност актом 21 број 02-4056/14 од 21. новембра 2014. године. Правилник је ступио на снагу 2.12.2014. године.

Новим Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места Повереника, укупан број запослених у Служби је остао исти као и у претходном правилнику (укупно 94 извршиоца).

Служба Повереника је 1.јануара 2014. године имала 50 запослених на неодређено време. У јануару месецу је окончан пријема 6 државних службеника по јавном конкурсном расписаном у 2013. години након што је обезбеђен потреба простор за рад. Током 2014. године је примљено још троје службеника, од којих су два преузета из државних органа. Три службеника су раскинула радни однос, тако да је **Служба Повереника закључно са 31.12.2014.године имала 56 запослених у радном односу на неодређено време, што представља око 59% од укупног систематизованог броја запослених.**

У 2014. години Служба Повереника није ангажовала лица по основу уговора о делу.

8. ПРЕДЛОЗИ И ПРЕПОРУКЕ ПОВЕРЕНИКА

Народна скупштина Републике Србије је на основу члана 8. став 1. Закона о Народној скупштини и члана 238. став 5. Пословника Народне скупштине, **на предлог Одбора за људска и мањинска права и равноправност полова**, на Четвртој посебној седници у 2014. години, одржаној 5. јуна 2014. године, **донела ЗАКЉУЧАК¹⁷** поводом разматрања Извештаја о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности за 2013. годину следеће садржине:

„1. Народна скупштина констатује да је Извештај о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности за 2013. годину аналитички, као и ранијих година, указао на стање у области слободног приступа информацијама од јавног значаја и области заштите података о личности, оцењујући да су остварени значајни резултати на пољу заштите и афирмације права на слободан приступ информацијама од јавног значаја и права на заштиту података о личности.

Имајући у виду, међутим, да Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности при том оцењује да је кључни услов даљег напретка у остваривању права грађана промена праксе спорог и пасивног односа надлежних државних органа и имаоца јавних овлашћења према захтевима грађана, Народна скупштина позива надлежне органе и имаоце јавних овлашћења да предузму потребне мере за реализацију препорука Повереника на које се у извештајима Повереника из године у годину указује.

2. Народна скупштина, полазећи од оцена Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, позива Владу да преиспита важећа и предложи нова решења Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности, у циљу ефикасне примене начела које ови закони прописују. Потребно је уредити механизам обавезног прибављања мишљења Повереника у поступку доношења прописа, ускладити казне за прекршаје са законом којим се прекршаји уређују и уједначавањем ставова спречити праксу различитог тумачења појединих законских одредаба.

Народна скупштина констатује да је Влада дужна да, у складу са одговарајућим законским одредбама, обезбеди принудно извршавање коначних, извршних и обавезујућих решења Повереника и да, користећи постојеће законске механизме, преко надлежног министарства, примењује мере из своје надлежности, покретањем поступка за утврђивање одговорности за пропусте у раду државних органа, као и одговорности функционера који нису извршавали обавезе у складу са законом.

3. Народна скупштина поново указује Влади на обавезу да доношењем подзаконских прописа што пре обезбеди спровођење закона којим се уређује тајност података о личности, јер је без тих прописа овај закон неприменљив, и тиме омогући његову примену и остваривање права грађана на заштиту података о личности у складу са међународним стандардима.

¹⁷ Закључак Народне скупштине РС број 43 од 5. јуна 2014. године

Народна скупштина посебно подржава залагање Повереника за поштовање уставног начела да се обрада података о личности може уредити само законом.

4. Народна скупштина се обавезује да ће, у циљу стварања конзистентног правног система у области слободног приступа информацијама од јавног значаја и заштите података о личности, у својој законодавној активности настојати да се у погледу предложених појединачних решења закона обезбеди поштовање основних начела слободног приступа информацијама од јавног значаја и права на заштиту података о личности, посебно када на то укаже Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.

5. Народна скупштина поново указује Влади на обавезу да што пре створи услове за пуну самосталност у раду Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, обезбеђивањем одговарајућих просторних и других материјалних услова, како би Повереник своја овлашћења у заштити и унапређењу људских права и слобода у овој области могао да врши у пуном капацитету.

6. Народна скупштина подржава напоре и активности Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности у остваривању и даљем унапређивању права на слободан приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности.

7. Народна скупштина обавезује Владу да, у року од шест месеци, поднесе Народној скупштини извештај о спровођењу ових закључака.

8. Овај закључак објавиће се у „Службеном гласнику Републике Србије”.

Народна скупштина Републике Србије је на истој седници, на предлог Одбора за људска и мањинска права и равноправност полова, донела ЗАКЉУЧАК поводом разматрања Извештаја о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности за 2013. годину¹⁸, следеће садржине:

1. Народна скупштина поздравља резултате којима је Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (у даљем тексту: Повереник) допринео остваривању демократске контроле власти од стране јавности, као и заштити права грађана на приватност.

2. Народна скупштина констатује да и даље постоји простор за унапређивање прописа о слободном приступу информацијама од јавног значаја и прописа о заштити података о личности и констатује да и поред већ усвојених препорука Народне скупштине, није дошло до усвајања подзаконских аката неопходних за примену Закона о тајности података, те је потребно приступити припреми ових прописа.

3. Народна скупштина констатује да је неопходно да сви надлежни државни органи предузму неопходне мере у циљу што потпуније реализације препорука Повереника, а нарочито како би се избегло тзв. „ћутање администрације” и неоправдано позивање на поверљивост информација, што су, према Извештају

¹⁸ Закључак Народне скупштине РС број 42 од 5. јуна 2014. године

Повереника, најчешћи разлози за жалбе упућене Поверенику у области приступа информацијама од јавног значаја.

4. Народна скупштина истиче да је поштовање права на приватност нарочито потребно унапредити у сектору безбедности и електронских комуникација.

5. Народна скупштина позива Владу да у што краћем року донесе Акциони план за спровођење Стратегије заштите података о личности.

6. Народна скупштина се обавезује да ће у оквиру контролне функције над радом Владе доприносити доследном спровођењу закона из ове области.

7. Овај закључак објавити у „Службеном гласнику Републике Србије”.

У овом извештају Повереника је приказано стање у областима деловања Повереника и активности и мере које је он предузимао у 2014.години. **Из извештајних података се закључује да су и у 2014.години остварени значајни резултати на пољу афирмације и заштите права на слободан приступ информацијама од јавног значаја и права на заштиту података о личности.**

Ипак, у обе области деловања, кључни услов даљег рада Повереника и напретка стања јесте то да се промени пракса спорог или непримерено пасивног односа надлежних у отклањању оних препрека које из године у годину штете остваривању права, а на које не може да утиче једино Повереник.

Када се анализира спровођење наведених Закључака Народне скупштине у светлу чињеничног стања приказаног у овом извештају, Повереник може да констатује да значајна већина закључака није спроведена у дело.

Чињеница је да је Народна скупштина, у спровођењу надзорне функције над радом Владе, обавезала Владу да, у року од шест месеци, поднесе Народној скупштини извештај о спровођењу напред наведених закључака.

У вези са тим, Влада је донела Закључак 05 бр.021-7728/2014 од 18.јула 2014.године којим је наложила свим министарствима, посебним организацијама и службама Владе да јој до 1.12.2014.године доставе информације о предузетим мерама из свог делокруга на спровођењу напред наведених закључака Народне скупштине. Истим закључком је задужен Генерални секретаријат Владе да, у сарадњи са Републичким секретаријатом за законодавство, припреми обједињени материјал за разматрање и одлучивање на седници Владе до 31.децембра 2014.године. Повереник је у вези са тим активностима и даљим мерама затражио информације од Владе, али их до дана сачињавања овог извештаја није добио.

Препоруке Повереника Народној скупштини се у највећој мери примењују, с тим што надзорна функција у погледу спровођења усвојених закључака поводом разматрања извештаја независних државних органа, није у потпуности спроведена. Такође, Повереник констатује да надлежни одбори Народне скупштине не користе довољно сугестије и мишљења Повереника које им доставља у поступку разматрања и доношења закона у ситуацији када је Повереник искључен из процеса давања мишљења у фази утврђивања нацрта и предлога закона, а сам нема овлашћење за подношење амандмана.

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

1. Да надлежни одбори Народне скупштине размотре Извештај Повереника за 2014. годину и да на основу Препорука садржаних у овом Извештају, утврде закључке и препоруке са мерама за унапређење стања и упуте их на разматрање Народној скупштини,

2. Да Народна скупштина отвори расправу поводом закључака и препоруке надлежних одбора и донесе закључак за њихову реализацију, подржавајући тиме напоре и активности Повереника у остваривању и даљем унапређивању права на слободан приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности и отклањању препрека изнетих у овом извештају,

3. Да Народна скупштина истовремено са расправом поводом овог извештаја Повереника за 2014.годину, отвори расправу и о извршењу својих закључака усвојених поводом разматрања редовних годишњих извештаја независних државних органа чије руководиоце бира Скупштина, за 2013.годину и поводом тога усвоји одговарајуће закључке у погледу одговорности Владе и надлежних министарстава за њихово неспровођење;

4. Да Народна скупштина обезбеди сталан надзор над спровођењем својих закључака расположивим механизмима контроле над радом Владе, односно извршне власти, у вези са препорукама независних државних органа, укључујући Повереника, инсистирајући на одговорности за пропусте у раду органа власти и уколико је потребно, то обезбеди кроз допуну Пословника;

5. Да надлежни одбори и стручне службе Народне скупштине, приликом усвајања закона, посвете потребну пажњу да се обезбеди поштовање основних принципа слободе приступа информацијама од јавног значаја и права на заштиту података о личности, у консултацијама са Повереником,

6. Да Народна скупштина настави са праксом пружања одговарајуће подршке у остваривању самосталности у раду Повереника.

Због свега напред наведеног, Повереник и у овом Извештају понавља све препоруке које нису спроведене.

Препоруке Повереника Влади Републике Србије су следеће:

1. Да што пре припреми допуне Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја које ће обезбедити његову примену на све субјекте којима је поверено вршење јавних овлашћења (укључујући јавне бележнике и извршитеље); обезбедити боље проактивно објављивање информација, установити овлашћења Повереника за давање мишљења у поступку доношења прописа и за подношење захтева за покретање прекршајног поступка због повреде права; прописати начин извршења закључака Повереника о новчаном кажњавању; усагласити новчане казне за прекршаје са Законом о прекршајима; отклонити могућности за различито тумачење појединих одредаба које штете примени Закона, у консултацији са Повереником,
2. Да се без одлагања обезбеди функционисање механизма прекршајне и друге одговорности за повреду права слободног приступа информацијама, на основу интензивнијег и свеобухватнијег непосредног надзора од стране управне инспекције министарства надлежног за управу над применом Закона о приступу информацијама,
3. Да се доследно поштују законске одредбе о обавези Владе да обезбеђује принудно извршење коначних, извршних и обавезујућих решења Повереника, у случају потребе и на захтев Повереника,
4. Да се обезбеди спровођење Закона о тајности података у реалном животу,
5. Да Влада покрене поступак за ратификацију Конвенције Савета Европе, о приступу званичним документима, од 18.6.2009.године,
6. Да предложи нов текст Закона о заштити података о личности у циљу потпунијег и квалитетнијег уређивања предметне материје. Приликом израде новог текста ЗЗПЛ потребно је ослонити се на Модел ЗЗПЛ који је сачинио Повереник и доставио Влади, а који је усаглашен са искуством Повереника у примени Закона, као и са релевантним европским документима у овој области,
7. Да континуирано подржава напоре Повереника у циљу поштовања уставне одредбе да се прикупљање, држање, обрада и коришћење података о личности уређује законом, а не подзаконским актима, и с тим у вези да предложи измене/допуне више секторских закона који по правилу непотпуно, односно неодговарајуће уређују обраду података о личности у датој области, док одређени број секторских закона уопште не уређује ову материју,
8. Да у циљу заштите приватности, а у вези са стањем у сектору безбедности и електронских комуникација, обезбеди пуно остваривање свих мера из „пакета“ од 14 мера, којим су Повереник и Заштитник грађана упозорили одговорне и јавност на забрињавајуће стање у овој области и предложили ове мере управо у циљу отклањања таквог стања,
9. Да предложи доношење Закона о безбедносним проверама, у циљу да се законом на одговарајући начин уреди стање у овој области,
10. Да донесе акт о начину архивирања и мерама заштите нарочито осетљивих података,

11. Да донесе Акциони план за спровођење Стратегије заштите података о личности, са дефинисаним активностима, посебно прописима које је потребно донети, односно изменити/допунити, очекиваним ефектима, носиоцима конкретних задатака и јасним роковима за извршење задатака.

Подршка и спровођење предложених мера су услов даљег напретка стања у погледу слободе приступа информацијама и заштите података о личности. Повереник је спреман да надлежнима пружи пуну сарадњу и помоћ у остваривању напред наведених препорука.

ПОВЕРЕНИК

Родољуб Шабић

У Београду, 23. марта 2015. године

Бр: 021-01-00120/2014-01