



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 2015. ГОДИНУ**

Београд

март, 2016. године

САДРЖАЈ

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ	4
2. ПРИКАЗ УКУПНИХ АКТИВНОСТИ ПОВЕРЕНИКА ЗА ИНФОРМАЦИЈЕ ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА И ЗАШТИТУ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ	6
3. ПРАВНИ ОКВИР	10
3.1. Правни оквир у области слободног приступа информацијама	10
3.2. Правни оквир у области заштите података о личности.....	12
4. ПРИМЕНА ЗАКОНА О СЛОБОДНОМ ПРИСТУПУ ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА.....	16
4.1. Активности Повереника на заштити права на слободан приступ информацијама од јавног значаја	16
4.1.1. Врсте и обим активности	16
4.1.2. Поступање Повереника по жалбама због повреде права на слободан приступ информацијама	18
4.1.2.1. Статистички приказ жалби и исход поступка по жалбама	18
4.1.2.2. Ко су подносиоци жалби и које информације су захтевали	20
4.1.2.3. Органи власти против којих су изјављене жалбе Поверенику и разлози за жалбу	22
4.1.3. Извршење решења и закључака Повереника	29
4.2. Активности Повереника на јачању проактивног објављивања информација, унапређењу законских решења и афирмисању права	32
4.2.1. Информатори о раду	32
4.2.2. Иницијативе и мишљења у вези са прописима.....	35
4.2.3. Обуке, семинари, публикације	37
4.3. Заштита права на приступ информацијама пред Управним судом, Врховним касационим судом и Уставним судом	38
4.4. Надзор над спровођењем закона и одговорност за повреду права	41
5. ПРИМЕНА ЗАКОНА О ЗАШТИТИ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ	45
5.1. Активности Повереника у области заштите података о личности	45
5.1.1. Кратак приказ активности Повереника у области заштите података о личности	45
5.1.2. Надзор над спровођењем заштите података о личности.....	46
5.1.3. Поступање Повереника по жалбама	58
5.1.4. Вођење Централног регистра	67
5.1.5. Давање мишљења	70
5.1.6. Активности Повереника у вези са изношењем података из Републике Србије.....	74
5.1.7. Активности Повереника на афирмисању права на заштиту података о личности.....	75
5.2. Поступање правосудних органа у области заштите података.....	80
5.2.1. Поступање тужилаштва по кривичним пријавама Повереника	80

5.2.2. Поступање прекршајних судова по захтевима Повереника за покретање прекршајног поступка	80
5.2.3. Поступање Управног суда по тужбама против одлука Повереника	81
6. САРАДЊА ПОВЕРЕНИКА	82
6.1. Домаћа сарадња	82
6.2. Међународна и регионална сарадња.....	85
7. О СРЕДСТВИМА ЗА РАД И СЛУЖБИ ПОВЕРЕНИКА	88
7.1. Средства за рад - примљена средства и издаци Повереника.....	88
7.1.1. Простор за рад и опрема	88
7.1.2. Средства за рад из буџета	88
7.1.3. Средства из пројекта	89
7.2. Стручна служба Повереника	90
8. ПРЕДЛОЗИ И ПРЕПОРУКЕ ПОВЕРЕНИКА.....	91
8.1. Предлози закључака надлежних одбора Народне скупштине поводом разматрања Извештаја Повереника за 2014. годину	91
8.2. Препоруке из Предлога закључака надлежних одбора Народне скупштине поводом разматрања Извештаја Повереника за 2014. годину и стање у областима рада Повереника у 2015. години.....	94
8.3. Препоруке Повереника на основу стања у 2015. години	94

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

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

Извештај ће, као и претходних шест, показати веома различито стање у две наведене области.

У области слободе приступа информацијама од самог почетка па до сада, дакле већ више година, имамо континуиран прогресиван процес. Упркос томе, не сме се потценити да и у 2015. години имамо евидентно присуство бројних проблема који се одржавају већ годинама и о којима ће, нужно, и у овом извештају бити речи. А поготово се не би смело потценити, и заслужује највећу могућу пажњу, поновно појављивање неких проблема у вези са остваривањем права јавности да зна за које је изгледало да су апсолвирани, односно превазиђени. То посебно важи за проблеме у остваривању права на приступ информацијама у вези са неким крупним, економским потезима државе, односно органа власти, информацијама о располагању великим финансијским или материјалним ресурсима. Ови проблеми, осим што су у више случајева за последицу имали озбиљне повреде права јавности да зна, имали су и друге непожељне последице, пре свега по углед у антикорупцијском контексту, што је потврдила и лошија оцена земље на Глобалном индексу перцепције корупције. Од великог значаја је да се овај тренд заустави, у противном могао би чак довести у питање, у претходним извештајима више пута понављану оцену да у области слободе приступа информацијама, имамо иреверзибилан, континуирани позитиван процес.

У области заштите података о личности ситуација је битно, квалитативно другачија, знатно лошија, врло забрињавајућа.

Када је у питању заштита података о личности, наша земља се још увек објективно налази на самом почетку процеса имплементације европских стандарда у правни поредак и реални живот. Нужно је учинити тај процес далеко бржим и квалитетнијим. Нажалост, чињеница је да се та нужност још увек недовољно разуме и препознаје. Најбоља илустрација тога је то да је још у лето 2010, после дугог оклевања, на иницијативу Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и на основу нацрта који су припремили његови сарадници у сарадњи са експертима Комисије ЕУ, Влада Србије усвојила Стратегију заштите података о личности, али да још није донела Акциони план за њено спровођење. Тромесечни рок за доношење Акционог плана истекао је пре пет и по година, 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.

Надлежни државни органи недопустиво мало раде, тачније, готово ништа не раде на нужном, даљем усклађивању правног оквира, посебно Закона о заштити података о личности са европским стандардима, иако смо у том погледу у великој доцњи. Влада је још средином 2012. формирала Радну групу са задатком да припреми измене и допуне Закона о заштити података о личности. Међутим, ни након скоро 4 године нема никаквих ефеката рада ове Радне групе. Настојећи да помогне Влади, односно Министарству правде, Повереник је са својим сарадницима и у сарадњи са

представницима цивилног сектора и академске заједнице припремио и ставио на располагање Министарству правде одговарајући Модел закона. И Влада је у Акционом плану за Поглавље 23 утврдила да ће нови закон бити донет до краја 2015. године и то на основу Модела који је припремио Повереник. Међутим, закон није донет, није се чак појавио ни било какав формалан предлог закона, а "радна верзија" Нацрта коју је презентирало Министарство правде скоро да нема додирних тачака са моделом Повереника. Дакле, Акциони план за Поглавље 23, усаглашен са ЕУ, прекршили смо и пре него што је Поглавље отворено.

Директна последица неадекватног и неодговорног односа према стању нормативне уређености заштите података о личности је и чињеница да ниједним законом још увек нису уређене бројне, за заштиту података о личности, изузетно битне области – видео-надзор, биометрија, безбедносне провере, приватни сектор безбедности итд., што подразумева многе потенцијалне и реалне ризике повреде права великог броја грађана.

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

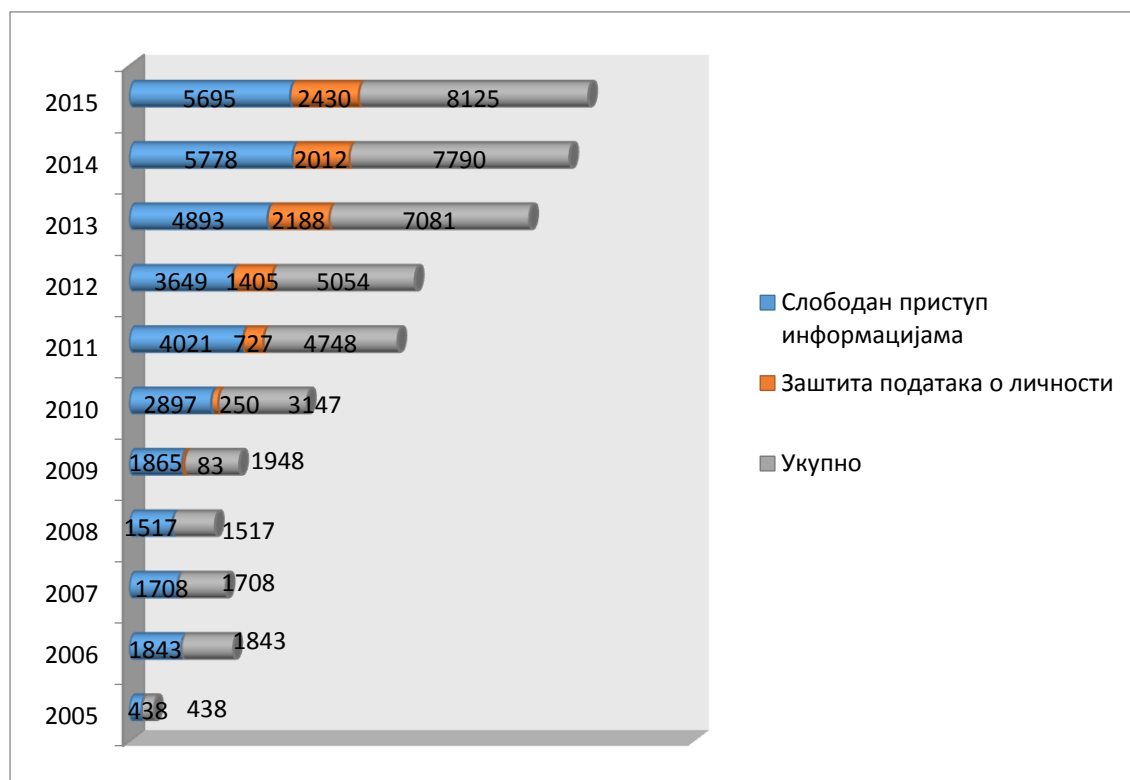
2. ПРИКАЗ УКУПНИХ АКТИВНОСТИ ПОВЕРЕНИКА ЗА ИНФОРМАЦИЈЕ ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА И ЗАШТИТУ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ

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 се увећавају и усложњавају из године у годину. Тако је само број примљених предмета у 2015. години број предмета био већи 18,5 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 2005-2015. године, по годинама



У 2015. години Повереник је имао у раду укупно 11.880 предмета (9.012 предмета из области слободног приступа информацијама и 2.868 предмета из области заштите података о личности), што је за 4,3% више у поређењу са 2014. годином.

Од тога, око 70%, тачније **8.125 предмета Повереник је примио у 2015. години (5.695 предмета из области слободног приступа информацијама и 2.430 предмета из области заштите података о личности)**, а остатак од 3.755 предмета је пренео у рад из претходног периода (3.317 - приступ информацијама и 438 - заштита података о личности).

У току 2015. године Повереник је окончао поступак у **8.016 предмета**, од чега 5.646 из области приступа информацијама и 2.370 предмета из области заштите података, а што је за 3,2% више у односу на 2014. годину. У наредну 2016. годину је пренето 3.864 предмета по којима није окончан поступак (3.366 - приступ и 498 - заштита података).

Обим реализованих активности Повереника у 2015, по броју предмета, је већи за 3,2% у односу на 2014. годину, али је реално био далеко већи, имајући у виду друге активности које се не исказују бројчано, а односе се на афирмацију права, помоћ грађанима у коришћењу права, обуку за примену закона и остваривање других надлежности Повереника.

Највећи део активности Повереника у 2015. 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 **4.026 жалби** (3.764 - слободан приступ информацијама и 262 - заштита података), од којих су **жалбе због повреде права на приступ информацијама биле основане у 85,74%**, а **због повреде права на заштиту података о личности у 65,26%**. Интервенција Повереника је имала позитиван ефекат у **95,8% случајева 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 **86,31%**, уз могућност да је тај број и већи, јер Поверенику није достављена повратна информација о извршењу¹;

- **надзор над спровођењем и извршавањем Закона о заштити података о личности у циљу спречавања обраде података о личности без ваљаног правног основа. Повереник је покренуо 886 поступака надзора** и то: по пријави грађана – 236; по сопственој иницијативи – 124 и поводом збирки података о личности - 526. Такође, Повереник је извршио и 464 претходне провере радњи обраде података о личности. **Повереник је окончао укупно 882 поступка надзора**, покренутих те године или у претходном периоду, на следећи начин: 19 предмета је окончано захтевом за покретање прекршајног поступка, 3 предмета су окончана кривичном пријавом; 533 предмета су завршена тако што је утврђено да је поступљено по претходно извршеном надзору, донетом упозорењу, односно решењу, 245 предмета су завршена обавештењем по чл. 50. ЗЗПЛ и у 82 предмета је утврђено да није било повреда ЗЗПЛ па су завршена службеном белешком.

- **мишљења на нацрте и предлоге закона и других прописа** упућена државним органима, на захтев органа или на иницијативу Повереника, **(117 мишљења**, од којих 91 са становишта заштите података о личности, 23 са становишта приступа информацијама и три са становишта статусних питања

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

Повереника и запослених), које су имале за циљ да се обезбеди унапређивање прописа, посебно поштовање основних принципа на којима се заснивају право на слободан приступ информацијама и право на заштиту података о личности, и међународних стандарда, као и принципа у вези са статусним положајем независних државних органа, а која су у већем броју прихваћене;

- на пружање **помоћи физичким и правним лицима 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 нејасних питања и процедура **(979 мишљења и одговора на питања о правилној примени Закона о приступу информацијама и ЗЗПЛ**, од чега 832 мишљења о примени ЗЗПЛ и 147 о примени Закона о приступу информацијама, **као и 15 инструкција за поступање по ЗЗПЛ)**,

- на пружање **помоћи грађанима** поводом њихових **захтева** за слободан приступ информацијама или за заштиту података о личности који су **уступљени Поверенику** од органа који не располажу траженим информацијама како би њихови захтеви били упућени онима од којих могу да добију потребне информације о остваривању права на приступ информацијама или права на заштиту података о личности **(793 предмета)**;

- на пружање **помоћи органима власти и предузимање мера у вези са применом прописа о унапређењу јавности рада**, поводом израде и објављивања информатора о раду **(73 предмета)** које доприносе континуираном унапређењу проактивног објављивања информација, повећању броја објављених информација о раду на интернет страницама органа и активнијој улози органа у омогућавању остваривања права;

- **помоћ у обуци запослених** у органима власти и код руковалаца података о личности, организовањем и учешћем на семинарима, затим активности Повереника на афирмацији права на слободан приступ информацијама и права на заштиту података о личности кроз **предавања** студентима и другим полазницима на факултетима, академијама и другим установама ; затим **објављивање публикација** (објављена је четврта по реду годишња публикација са ставовима и мишљењима из праксе Повереника у области слободног приступа информацијама и прва по реду публикација са одлукама и ставовима Повереника по изјављеним жалбама у поступку заштите података о личности), као и **објављивањем на интернет презентацији Повереника одлука** домаћих и међународних судова као и значајнијих одлука, ставова и мишљења из праксе Повереника;

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

- 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 писана 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 (**94 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 (**227 руковалаца података је током године доставило Поверенику 1.197 евиденција о збиркама података које воде**), па је са стањем на дан 31.12.2015. године у Регистру уписано укупно 1.619 руковалаца подацима и 8.404 збирке података. То практично значи да је свега око 0,5% руковалаца података о личности у Србији поступило у складу са ЗЗПЛ, имајући у виду оквирни број обвезника ове обавезе;

- **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 поступио (**168 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 (**189 предмета у којима је донето 315 аката**);

- **одговоре Управном суду на тужбе** у управном спору (**107 предмета**) против решења и закључака Повереника;

- мере у вези са **изношењем података о личности из земље** (**9 предмета**);

- одговоре на **представке грађана** које се у највећој мери односе на питања која нису у надлежности Повереника (**542 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 (**306 предмета**);

- примљено је **22.109 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 је Служба Повереника почела значајније да се развија тек последње две године, након што су јој у 2013. години надлежне службе Владе обезбедиле потребан простор за рад у које се служба Повереника уселила крајем 2013. године, али да је и даље лимитирана мерама Владе, те да је средства за рад за 2016. годину у износу који задовољава потребе, добила тек након накнадне интервенције повереника.

3. ПРАВНИ ОКВИР

3.1. Правни оквир у области слободног приступа информацијама

Уставом Републике Србије (2006) је зајемчено право сваког да буде истинито, потпуно и благовремено обавештен о питањима од јавног значаја и право на приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења, у складу са законом.

Остваривање и заштита права на слободан приступ информацијама од јавног значаја су уређени Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја (даље: Закон о приступу информацијама) усвојеним крајем 2004. године. Право на слободан приступ информацијама од јавног значаја, према овом закону, није апсолутно право јер подлеже законским изузецима и то искључиво оним који су прописани овим законом, при чему ни изузеци прописани овим законом не воде аутоматски до ограничења права, већ је то ствар процене поступајућег органа власти у конкретној ситуацији по захтеву тражиоца информације.

Закон је мењан 2007. године, када су пооштрени услови за избор повереника, затим 2009. године допунама процесних и казних одредаба и 2010. године када је утврђена надлежност за принудно извршење решења Повереника.

Повереник већ неколико година заредом, као и у овом извештају, указује надлежнима да је потребно допунити Закон о приступу информацијама услед промена које су се у међувремену догодиле у правном систему Србије и реалном животу. Измене закона су нужне да би се отклониле евидентне препреке у његовој примени и ојачао његов антикорупцијски потенцијал. Процес европских интеграција такође захтева транспонување у Закон одговарајућих директива Европске заједнице од значаја за приступ информацијама.

Припрема измена Закона о приступу информацијама је у надлежности министарства надлежног за послове управе. Процес измена овог закона је почео 2011. године. На почетку 2012. године измене закона су биле у скупштинској процедури пред усвајањем, али је процедура прекинута повлачењем Предлога закона заједно са свим осталим након конституисања нове Владе и Скупштине. Актуелна Влада је неколико пута пролонгирала рокове за његово усвајање. Последњи рок за усвајање измена Закона о приступу информацијама је други квартал 2016. године². Рокови утврђени стратешким документима, односно акционим плановима за њихово спровођење (за борбу против корупције, за реформу јавне управе, за спровођење иницијативе Партнерство за отворену управу), иначе међусобно неусаглашени, истекли су, иако су неколико пута продужавани.³ Ови документи иначе наглашавају

² Према последњој верзији Нацрта акционог плана Министарства правде из септембра 2015. године, за придруживање ЕУ за поглавље 23 - Правосуђе и основна права, рок за усвајање измена Закона о приступу информацијама је други квартал 2016. године. Према претходним верзијама Нацрта овог документа, рок је био четврти квартал 2015. године.

³ Акционим планом за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период 2013-2018. који је Влада на предлог Министарства правде, усвојила 2013. године, рок за измену Закона о приступу информацијама је септембар 2014. године (Закључак Владе бр. 021-3092/2015 од 19.3.2015. о усвајању Акционог плана).

потребу унапређења транспарентности рада органа власти, неопходност проширења овлашћења и ресурса којима располаже Повереник, обавезност поштовања решења и упутстава Повереника.

Измене Закона о приступу информацијама треба најпре да обезбеде:

- шире и јасније дефинисано поље примене овог закона како би обавезу поступања по закону имали сви субјекти којима је поверено вршење јавних овлашћења, укључујући јавне бележнике и извршитеље, као и субјекти у којима држава има већински удео капитала,
- транспарентнији рад органа кроз објављивање и доступност грађанима свих важних и ажурних информација на сајтовима органа и у информаторима о раду, на основу законске обавезе израде и одржавања званични веб презентација органа власти, уз прописивање минимума његовог садржаја, у складу са иницијативом Повереника из 2011. године, поновљене у 2014. години и садашњим реалним потребама,
- већи степен одговорности за кршење закона (додатним овлашћењима Поверенику за подношење прекршајне пријаве због повреде права и усаглашавањем новчаних казни са Законом о прекршајима),
- бољи правни амбијент за остваривање права на приступ информацијама кроз обавезно прибављање мишљења Повереника у поступку доношења прописа и прописивањем заштитног механизма да се загарантовани ниво права из Закона о приступу информацијама и остварени ниво права не снижава изменама других прописа,
- отклањање нејасноћа у одредбама о принудном извршењу одлука Повереника те да се обезбеди да се прописани механизми принудног извршења решења и закључака Повереника у пракси заиста и примењују, када је то неопходно⁴.
- да приходи од наплаћених трошкова приступа информацијама постану приходи органа који су поступајући по захтеву фактички и имали трошкове, уместо што су према важећој регулативи, то приходи буџета, при чему трошкова прописани Уредбом Владе из 2006. нису мењани, односно усклађивани са инфлацијом⁵.
- усвајање односно транспоновање у правни систем Србије Директиве 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, у функцији спровођења активности на отварању података јавне власти (Open Data) као и Директиве ЕУ 2003/4 Европског парламента и Савета од 28.1.2003. године,

У Акционом плану за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2015 - 2017, који је Влада, на предлог Министарства државне управе и локалне самоуправе, усвојила почетком 2015. године, рок за усвајање измена Закона о приступу информацијама је четврти квартал 2015. године (Закључак Владе бр.021-3092/2015 од 19.3.2015. о усвајању Акционог плана).

У Акционом плану за спровођење иницијативе Партнерство за отворену управу у Републици Србији за 2014. и 2015. годину, који је Влада, на предлог Министарства државне управе и локалне самоуправе, усвојила крајем 2014. године, рок за усвајање измена Закона о приступу информацијама је трећи квартал 2015. године (Закључак Владе бр.021-16514/2014 од 25.12.2014. о усвајању Акционог плана).

⁴ Проблеми у вези са извршењем одлука Повереника описани су у тачки 4.1.3. Извештаја.

⁵ Према Извештају Управе за трезор Министарства финансија у 2015. г. је 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 501.177,93 динара.

о јавном приступу информацијама о животној средини, у складу са процесом европских интеграција Србије.

Конвенцију Савета Европе, о приступу званичним документима, као првог општег правно обавезујућег документа Савета Европе у погледу приступа службеним документима, Република Србија је потписала 2009. године, али није ратификовала. Како сам Закон о приступу информацијама Републике Србије у појединим сегментима обезбеђује виши ниво права од минимума на који обавезује Конвенција, њено усвајање би захтевало стављање одређених резерви у погледу поља примене.

У материји слободног приступа информација у правном систему Србије не постоји јединство и конзистентност норми које регулишу остваривања права на приступ информацијама. Повереник је на ову чињеницу упозоравао Републички секретаријат за законодавство указујући на нужност да томе посвети већу пажњу у поступку доношења прописа, као и министарству надлежном за државну управу као предлагачу тј. обрађивачу Закона о приступу информацијама и органу надлежном за надзор над његовом применом. Несагласност норми о приступу информацијама се најчешће односи на процесне, али и друге законе у делу који регулишу право странке и другог лица на разгледање списка предмета.

У 2015. години је испољена тенденција да се кроз измене прописа из ресора појединих министарстава, врши снижавање права на приступ информацијама испод нивоа прописаног Законом о приступу информацијама који на системски начин уређује ову материју, односно испод нивоа који је кроз вишегодишњу примену овог закона и остварен у пракси. Повереник је на то упозорио Владу као и министарку за државну управу⁶, указујући да уколико министри или Влада налазе да постоје оправдани разлози да се поопштравају услова за остваривање права на слободан приступ информацијама, онда је то могуће урадити искључиво кроз измену самог Закона о приступу информацијама.

Најизраженији покушај доношења прописа са одредбама штетним за остваривање и заштиту права на слободан приступ информацијама јесте **случај Закона о улагањима**. Нацрт овог закона (август 2015) који иначе није ни достављан Поверенику на мишљење, је увео посебан режим приступа информацијама, укључујући одредбу по којој се искључује надлежност Повереника, односно право жалбе због повреде права на приступ информацијама из инвестиционог програма или посебног инвестиционог уговора. Ова одредба је брисана након интервенције Повереника и реаговања јавности.

Са становишта остваривања права на приступ информацијама од јавног значаја, посебно је значајно усвајање новог Закона о општем управном поступку (ЗУП), имајући у виду његову супсидијерну примену у питањима која нису уређена Законом о приступу информацијама.

3.2. Правни оквир у области заштите података о личности

Повереник је принуђен да и у овом извештају, као и приликом подношења својих извештаја Народној скупштини последњих неколико година, укаже да је

⁶ Акт Повереника број: 011-00-01120/2015-02 од 4.9.2015. године.

постојећи правни оквир у области заштите података о личности не само неодговарајући, него и да Влада Србије упорно не предузима неопходне кораке у правцу уређивања овог правног оквира.

Повереник сматра да је постојећи правни оквир заштите података о личности неодговарајући, како са становишта међународног права и међународних односа, тако и са становишта унутрашњег права, због чега не може да обезбеди несметано уживање права на приватност, односно заштиту података о личности у свим областима живота појединца. 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. Значајне измене, односно унапређење ових међународних докумената већ су сачињене и објављене, а њихово усвајање и ступање на снагу се очекује у наредном периоду.

Међутим, не мање значајне измене међународног, европског правног оквира у области заштите података о личности, већ су произвеле поједине судске одлуке. Нпр. Европски суд за људска права је у извесној мери одступио од концепта приватности на радном месту, јер је у предмету Барбулеску против Румуније (*Barbulescu v. Romania*) пресудио у корист права послодавца да у одређеним ситуацијама има право да надгледа електронску комуникацију запослених⁷. Огромне промене на међународном нивоу изазвала је пресуда Европског суда правде, такође донета у једном предмету али са глобалним последицама, којом је утврђена даља неприменљивост споразума "Сигурна лука" (*Safe Harbor*) између ЕУ и САД⁸. До сада су се, на основу овог споразума, подаци о личности без већих формалности трансферисали између ЕУ и САД, док сада надлежни убрзано раде на доношењу новог правног оквира – под радним називом „Штит приватности“, који би требало да садржи стандарде приватности истоветне са постојећим стандардима ЕУ, чиме би свеобухватније и поузданије него "Сигурна лука" заштитио приватност лица чији се подаци преносе и обезбедио правну сигурност пословања.

Гледано са становишта унутрашњег права, основно је указати да су бројне одредбе ЗЗПЛ 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

⁷[http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-159906"\]}}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"documentcollectionid2":["GRANDCHAMBER","CHAMBER"],"itemid":["001-159906"]}})

⁸ <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-10/cp150117en.pdf>

законских обавеза. Даље, безбедност података је недовољно и 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.

ЗЗПЛ је мењан само два пута од усвајања, и то 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.

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 одговарајућа мишљења.

С обзиром да су бројне одредбе ЗЗПЛ неодговарајуће, односно непотпуне, а поједина питања уопште нису ни уређена ЗЗПЛ, као што системски нису уређена ни другим законима, Повереник је уназад неколико година на то не једном указивао Влади, посебно Министарству правде, предлажући при томе и конкретна решења у циљу превазилажења таквог стања, али на ова обраћања није добио одговор.

Суочен са бројним проблемима у пракси који произилазе из наведеног неодговарајућег правног оквира, Повереник је октобра 2014. године сачинио Модел новог ЗЗПЛ, који је након примљених сугестија током расправе додатно унапредио и доставио Министарству правде, а потом и објавио га на својој интернет страници, где се и данас налази⁹. Међутим, тек око годину дана након тога, Министарство правде је објавило да је припремило Нацрт закона о заштити података о личности и исти је био на јавној расправи 30 дана. Поводом овог нацрта организован је Округли сто, који је одржан 19. новембра 2015. године, уз учешће домаћих и иностраних експерата. Том приликом је изнет веома велики број примедби на текст Нацрта, како од Повереника тако и од других учесника (представника правних лица и удружења грађана, адвоката). С обзиром да након тога, а све до израде овог извештаја, јавности није представљен нови текст Нацрта, евентуално усаглашен са резултатима јавне расправе, а посебно са примедбама и сугестијама изнетим на

⁹ <http://www.poverenik.rs/sr/model-zakona-o-zastiti-podataka-o-licnosti.html>

предметном Округлом столу, то је Поверенику непознато у којој фази израде се налази овај нацрт ЗЗПЛ који је сачинило Министарство правде.

Акционим планом за преговарање Поглавља 23¹⁰ предвиђено је да ће нови Закон о заштити података о личности бити сачињен „у складу“ са Моделом ЗЗПЛ који је сачинио Повереник. Такође, Акционим планом је предвиђено и да ће нови ЗЗПЛ бити усвојен у четвртм кварталу 2015. године. Међутим, ништа од тога се није десило. Као прво, када се упореди Нацрт закона о заштити података о личности који је сачинило Министарство правде са Моделом ЗЗПЛ који је сачинио Повереник, више је него очигледно да овај нацрт готово да и нема додирних тачака са Моделом Повереника. Као друго, нови ЗЗПЛ не само да није усвојен у четвртм кварталу 2015. године, него ни до завршетка рада на овом извештају. Овакво поступање Владе Србије, односно Министарства правде, практично указује да је Акциони план за преговарање Поглавља 23, који је усаглашен са ЕУ, прекршен и пре него што је ово поглавље отворено. Најзад, можда још важније од тога је да је Нацрт који је припремило Министарство правде, далеко испод потребног стручног нивоа, да не нуди решења ни за један од низа крупних, у пракси уочених проблема, већ би његово евентуално усвајање и потом примена изазвали и низ нових проблема.

Поред усвајања новог ЗЗПЛ у складу са Моделом ЗЗПЛ Повереника, такође је потребно значајно унапредити нормативна решења и примену истих у више секторских закона. Тако, нпр. у сектору безбедности, Закон о тајности података садржи контроверзна решења, која овај закон чине тешко применљивим у пракси. 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. Даље, у комплетном сектору безбедности, неопходно је законом уредити безбедносне провере, у ком смислу је Повереник упутио иницијативу са одговарајућим предлогом решења Влади Републике Србије, 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 седам година, иако је Повереник небројено пута подсећао на

¹⁰ <http://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20PG%2023%20Treci%20nact%2026.08.2015..pdf>

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 пет година, иако је Повереник небројено пута подсећао и на ову обавезу). Овом приликом потребно је указати и на чињеницу да је Стратегију заштите података о личности из 2010. године „прегазило време“, односно да би требало донети нову.

Можемо да закључимо да 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

Повереник је у 2015. години, у области слободног приступа информацијама од јавног значаја, имао у раду **9.012 предмета** што је за три процента више него у 2014. години. Притом, 5.695 предмета је примљено у 2015. години, а 3.317 је пренето из 2014. године¹¹). У 2015. години, Повереник је решио 5.646 предмета, а 3.366 предмета по којима није окончао поступак је пренето у рад у 2016. годину.

Највећи део активности и мера (око 67%) се односи на заштиту права у конкретним ситуацијама где је Повереник одлучивао по жалбама лица која нису добила информације од органа власти.

Друге активности Повереника су се односиле на афирмацију права кроз помоћ грађанима у остваривању права, давањем мишљења, појашњења за поступање и слично, на помоћ органима у примени закона и спровођење мера којима се унапређује јавност рада органа власти, на давање мишљења у вези са доношењем прописа, на спровођење обука, учешће на конференцијама и другим стручним скуповима, на израду публикација и друге начине објављивања ставова из праксе Повереника, 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. Повереник је поступао и по захтевима за

¹¹ У укупном броју пренетих предмета садржано је и 130 предмета у извршењу решења који су у 2015. години поново добили статус активних предмета након што су тражиоци информација захтевали наставак извршења решења незадовољни добијеним информацијама.

приступ информацијама којима су грађани и представници медија тражили информације од јавног значаја настале у раду Повереника.

Служба Повереника, у делу који се бави приступом информација, је такође обрадила 451 **представку** на поступање других органа и проблематику која у највећој мери и није у надлежности Повереника, при чему је број представки повећан за преко 32% у односу на претходну годину.

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		2014.	2015.
1.	Број примљених предмета	5.779	5.695
2.	Број пренетих незавршених предмета из претходне године	2.971	3.317
3.	Укупан број предмета у раду	8.750	9.012
4.	Број решених предмета	5.563	5.646
5.	Број примљених жалби	3.929	3.821
6.	Број решених жалби	3.739	3.764
7.	Одговори на тужбе Управном суду	177	83
8.	Мишљења и иницијативе за измену прописа и ставови у вези са применом ЗСПИЈЗ	175	170
9.	Одговори на захтеве којима су тражене информације о Поверенику	93	122
10.	Поступање по захтевима којима су тражене информације о раду/ у поседу других органа-Повереник обавестио тражиоце о процедури	313	281

11.	Број примљених предлога за принудно извршење решења Повереника	199	189
12.	Број донетих закључака о дозволи извршења решења	92	67
13.	Број донетих закључака о кажњавању у поступку извршења решења	59	59
14.	Број захтева Повереника упућених Влади да пружи помоћ-обезбеди извршење решења	13	24
15.	Број предмета по којима је Повереник захтевао да управна инспекција изврши надзор и покрене прекршајни поступак	350	306
16.	Број закључака о обустави извршења решења	124	164
17.	Писана комуникација са органима власти о примени ЗСПИЈЗ (саветодавно-инструктивна указивања органу ради унапређења јавности рада и друга комуникација)	555	583
18.	Представке на рад органа које се не односе на приступ информацијама	341	451

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

4.1.2.1. Статистички приказ жалби и исход поступка по жалбама

У 2015. години је настављен тренд великог броја жалби Поверенику због недобијања информација од органа јавне власти по поднетим захтевима, па је током године примљена **3.821 нова жалба**, а **2.970 незавршених одлука по жалбама је пренето из претходног периода**. Повереник је у 2015. години решио **3.764 жалбе**, незнатно више у односу 2014. годину.

Од укупно **3.764 решене жалбе у 2015. години**, **87,7% жалби је изјављено 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. Број случајева тзв. „ћутања администрације“ је за **5,8% мањи у односу на 2014. годину** што говори да се за толико побољшала пракса у поступању органа власти по захтевима грађана, али да је још увек веома присутно

недопуштено игнорисање захтева које је у материји приступа информацијама санкционисано као прекршај.

Свега 461 жалба или 12,2% од броја решених жалби, изјављено је против решења органа власти којим се захтев тражиоца одбија као неоснован.

Основано је било 3.227 жалби што износи 85,7% од укупног броја решених жалби (3.764), а 537 жалби (14,3%) је било неосновано или са формалним недостацима. У поређењу са 2014. годином, проценат основаних жалби је смањен за 4,9% што указује на благо побољшање у поступању органа власти.

Неосноване жалбе (537) Повереник је решио тако што је донео:

- 328 решења (8,7%) којима се жалба одбија као неоснована,
- 186 закључака (4,9%) којима се жалба одбацује из формалних разлога, због неблаговремености, односно преурањености, недопуштености или ненадлежности Повереника и
- 23 захтева (0,6%) по којима првостепени орган није одлучивао, одбијени су као неосновани.

Исход поступка пред Повереником по основаним жалбама (3.227) је следећи:

- **у 725 предмета (22,5%) Повереник је наложио органу власти да поступи по захтеву и омогући приступ траженој информацији, доневши 653 решења, обзиром да је 72 предмета спојено приликом решавања па је једним решењем одлучено по две или више жалби против истог органа,**
- **у 197 предмета (6,1%) је поништио решење првостепеног органа и наложио органу власти да достави информацију тражиоцу,**
- **у 2.162 предмета (67%) 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 136 предмета (4,2%) је поништио решење првостепеног органа и предмет вратио на поновни поступак и одлуку и**
- **у 7 (0,2%) предмета поништио је првостепено решење, односно закључак, за чије доношење није било законског основа.**

Наведени подаци говоре да су у 2015. години, као и претходних година, поступци у којима су жалбе грађана биле основане, у великом броју случајева (67%) завршени уставом 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 (7% више у односу на претходну годину), 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 2015. години изјављена 3.821 жалба против органа власти због повреде права на слободан приступ информацијама од јавног значаја. У Графику 2. приказана је структура подносилаца жалби.

Графикон 2. Подносиоци жалби Поверенику



Највише подносилаца жалби у 2015. години је из Београда (47,31%), а од преосталих, највише је из Новог Сада, Ниша и Суботице, а затим из осталих градова и места у Србији. 52 жалбе су поднела лица ван Србије.

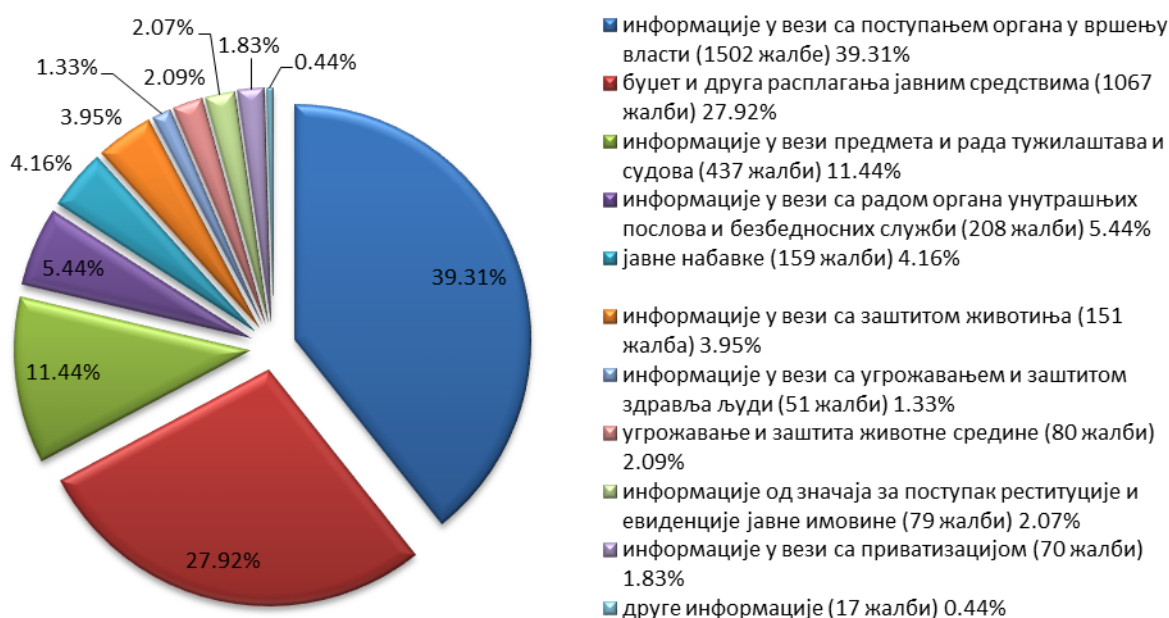
У 2015. години, забележено је **повећање броја жалби Поверенику од стране грађана, новинара као и жалби самих органа власти против других органа** у односу на 2014. годину. Истовремено, **број захтева** за приступ информацијама које су **новинари и други представници медија поднели министарствима** у 2015. години био је **мањи за 17%** у односу на 2014. годину.

Упозоравајућа је чињеница да су и органи власти приморани да се користе институтом права на слободан приступ информацијама у комуникацији са другим органима. У 2015. години захтева које су поднели органи власти другим органима власти је било за **44,6%** више у односу на 2014. годину. Такав је случај Савета за борбу против корупције (службе Владе) који је само у 2015. години поднео 65 жалби Поверенику због недобијања затражених информација од органа јавне

власти. Повереник и овом приликом указује да је поражавајуће за државу, односно органе јавне власти то што је једна служба Владе принуђена да се користи институтом слободног приступа информацијама од јавног значаја и механизма жалбе Поверенику, уместо да потребне податке од других органа власти добије у међусобној редовној комуникацији.

Број жалби невладиних организација и других удружења грађана Поверенику је мањи за 1,5% у односу на 2014. годину, а смањење броја жалби је забележено и код представника синдикалних организација и политичких странака.

Графикон 3. Врсте тражених информација поводом којих су изјављиване жалбе



Подаци из Графикона 3. показују да је и даље **висок проценат жалби Поверенику (39,31%) које подносе грађани као клијенти органа власти** у вези са поступцима по њиховим поднесцима за остваривање одређених права или поводом њихових пријава одређених појава које захтевају интервенцију надлежних органа. Такође, грађани тешко долазе до **информација о трошењу средстава из јавних извора, укључујући јавне набавке и приватизацију (33,91%)**. Повећање броја жалби забележено је и код **информација у вези са заштитом животне средине и заштитом животиња**.

У 2015. години је забележено смањење броја жалби због **недобивања информација у вези предмета односно рада судова и тужилаштава (за 5,5%)** као органа унутрашњих послова (за 0,5%).

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

Највећи број жалби тј. 1.841 жалба (48,18%) од укупно 3.821 изјављених жалби у 2015. години, поднет је против републичких органа, што је за око 2% више него у 2014. години. Од тог броја, 846 жалби (46%) је изјављено против министарстава, што је за 3,67% више у односу на претходну годину. Затим, по броју жалби, следе органи локалне самоуправе, органи правосуђа и јавна предузећа. У односу на 2014. годину, незнатно повећање броја жалби забележено је и код органа локалне самоуправе и код јавних предузећа, а број жалби против органа правосуђа смањен је за 3,6%.

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



Табела 2. Преглед поднетих захтева и жалби у 2015. години против министарстава са органима у њиховом саставу¹²

Ред. бр.	Назив министарства	Бр. захтева	Бр. Жалби
1.	Министарство унутрашњих послова	3020	254
2.	Министарство финансија	778	109
3.	Министарство пољопривреде и заштите животне средине	415	111
4.	Министарство правде	234	81
5.	Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре	214	34
6.	Министарство просвете, науке и технолошког развоја	234	18
7.	Министарство одбране	486	102
8.	Министарство здравља	325	32
9.	Министарство привреде	80	8
10.	Министарство државне управе и локалне самоуправе	132	10
11.	Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања	149	53
12.	Министарство трговине, туризма и телекомуникација	84	13
13.	Министарство културе и информисања	57	1
14.	Министарство омладине и спорта	52	1

¹² 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.

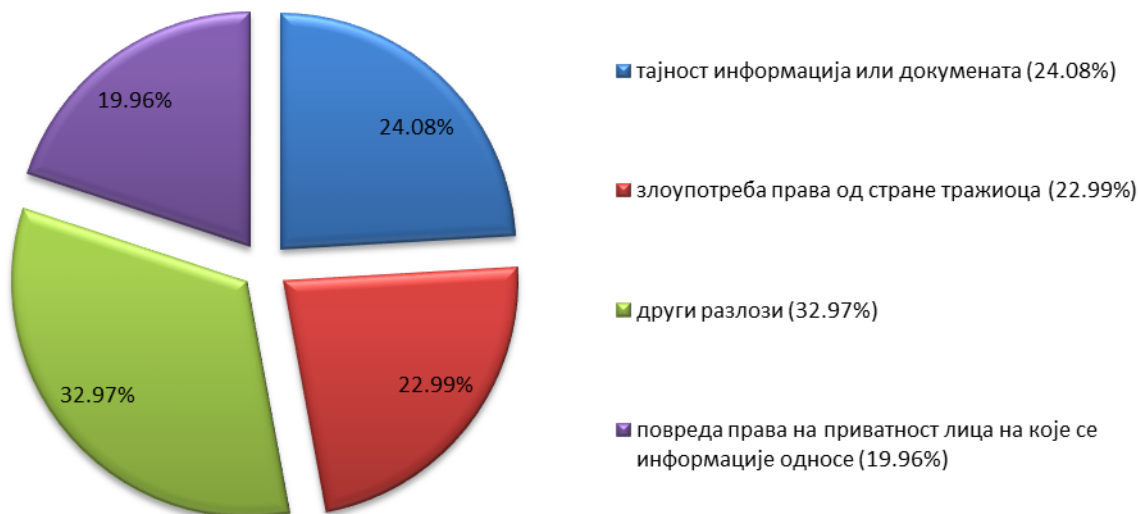
15.	Министарство рударства и енергетике	70	5
16.	Министарство спољних послова	42	14
УКУПНО		6372	846

У 2015. години, министарства су примила укупно 6.372 захтева за приступ информацијама, а укупан број изјављених жалби у односу те захтеве је 846, што значи да се на сваких 7,5 захтева тражилац жалио Поверенику због недобијених информација од министарстава. То потврђује напредак у односу на 2014. годину када је жалба изјављена на сваки шести захтев или у односу на 2013. годину када је жалба изјављена на сваки пети захтев.

У 2015. години тражиоци информација су се обраћали министарствима чешће него у 2014. години јер је број поднетих захтева већи за 1.295, при чему је број изјављених жалби већи за свега 30 у односу на претходну годину.

Највеће повећање броја захтева забележено је код Министарства унутрашњих послова које је у 2015. години примило 459 захтева више него 2014. године, при чему је број жалби смањен за 56, у односу на 2014. годину. Повећан број захтева уз истовремено смањење броја жалби забележено је такође код Министарства просвете, науке и технолошког развоја, Министарства културе и информисања, Министарства трговине, туризма и телекомуникација, Министарства државне управе и локалне самоуправе и Министарства привреде. Значајније повећање броја захтева уз истовремено повећање броја жалби забележено је код Министарства одбране, Министарства финансија и органа у његовом саставу, Министарства здравља, Министарства за рад, запошљавање и социјалну политику и Министарства рударства и енергетике. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је примило идентичан број захтева као у претходној години (214), а број изјављених жалби је мањи за 11.

Графикон 5. Разлози одбијања захтева тражиоца



Из године у годину, укључујући 2015. годину, **тајност информација је најчешћи разлог због кога органи власти ускраћују информације тражиоцима. Ипак, број таквих случајева у 2015. години је преполовљен, са 48% смањен је на 24,8% у односу на број изјављених жалби Поверенику, што би могао бити добар показатељ, без обзира што је тај проценат и даље веома висок.**

Пракса уговарања клаузула поверљивости у уговорима о инвестицијама или другим облицима пословне сарадње у Србији је настављена и у 2015. години, упркос чињеници да је то супротно закону, односно императивним нормама нашег правног система. Одлука да се јавности учине доступним оне информације које орган власти сматра тајним, по правилу се и даље препушта Поверенику. То се објашњава 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.

У случају ускраћивања информација с позивом на поверљивост, органи власти, за такав аргумент, по правилу, не пружају доказ да се заиста ради о документу тј. информацији која је као поверљива класификована на прописан начин, у складу са Законом о тајности података, а још ређе износе суштински разлог и доказ у прилог одлуке о ускраћивању приступа информацији. Готово увек, захтеве априори одбију, без примене прописаног тзв. теста штете за случај објављивања информације, односно 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 и у овом извештају, као и претходних година, 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 увек заслужују посебну пажњу надлежних, иако не морају нужно указивати на неку од горе поменутих појава.

Вишегодишње одсуство надзора над применом Закона о тајности података у надлежности Министарства правде (Закон донет крајем 2009. године) и велико закашњење при доношењу подзаконских аката за његово спровођење, су један од узрока напред наведеног поступања органа.

Најдрастичнији случај у 2015. години у коме су информације ускраћене не само јавности, већ и Поверенику, с позивом на поверљивост документа јесте случај Железаре Смедерево и поступање Министарства привреде.

Ради се о Уговору о пружању услуга управљања и саветовања у пословању Привредног друштва „Железара Смедерево“ од 25. 3. 2015. године, закљученог између Републике Србије, ПД „Железара Смедерево“ д.о.о., НРК MANAGAMENT“ д.о.о. из Београда и „НРК ENGINEERING B.V.“ из Амстердама, Холандија.

Организација „Транспарентност Србија“ се обратила захтевом за приступ информацијама од јавног значаја од 25. 3. 2015. године Министарству привреде захтевајући копију наведеног уговора;

Министарство привреде је, по истеку рока прописаног Законом, дописом од 6.4.2015. године обавестило Организацију „Транспарентност Србија“ да није у могућности да поступи у року од 15 дана, те да ће поступити у року не дужем од 40 дана од пријема захтева;

Организација „Транспарентност Србија“ је по истеку рока од 40 дана, тачније 8.5.2015. године, изјавила жалбу Поверенику због непоступања Министарства по захтеву;

Повереник је уз допис од 13.5.2015. године доставио Министарству жалбу на изјашњење;

У изјашњењу на жалбу од 19.5.2015. године Министарство је навело да су Република Србија и „НРК MANAGAMENT“, као пружалац услуга 3.4.2015. године поднели Комисији за заштиту конкуренције захтев у вези са не/постојањем концентрације односно заједничке контроле над ПД „Железара Смедерево“ и да је Комисија 6.4.2015. године доставила подносиоцима захтева мишљење да промена начина управљања Железаром не представља концентрацију у смислу закона, да су подносиоци захтева¹³ тражили да се у том поступку заштите подаци из уговора, те да, до окончања поступка у складу са чл.45. Закона о заштити конкуренције и одлуке Комисије којом се регулише анонимизација података, не постоје услови за достављање уговора.

Процењујући да је потребно да оствари увид у предметни уговор да би могао да донесе одлуку по жалби, Повереник је дописом од 26.5.2015. године затражио од Министарства да му, на основу законског овлашћења из члана 26. Закона о приступу информацијама, омогући приступ уговору и документима и којих се види за које податке је затражено да буду заштићени у поступку пред Комисијом, у вези са чим је добио одговор Министарства од 4.6.2015. године да је Комисија за заштиту конкуренције закључком од 2.6.2015. године усвојила захтев Министарства, да се заштите подаци, те да не постоје услови за достављање Уговора;

¹³ У акту Заштитника грађана 6-34-2335/15 од 29.1.2016. године о чињеничном стању и препорукама у вези са овим случајем, наводи се да је захтев Комисији поднело Министарство 18.5.2015. године

Повереник је дописом од 12.6.2015. године поновио захтев Министарству, министру лично, да му омогући увид у Уговор и документе према захтеву од 26.5.2015. године како би донео одлуку по жалби, у вези са чим није добио одговор;

*Повереник је 29.6.2015. године донео решење и наложио Министарству да достави копију предметног уговора Организација „Транспарентност Србија“, констатујући да постоји неспоран интерес јавности да се предметни уговор учини доступним, а да Министарство није пружило доказе о могућим штетним последицама за случај објављивања Уговора: да је оснивач ПД „Железара Смедерево“ Република Србија са уделом 100% ; да Закључак Комисије за заштиту конкуренције број 6/0-02-315-5 од 02. јуна 2015. године по коме информације из Уговора представљају тзв. заштићене податке у смислу члана 45. Закона о заштити конкуренције, представља одлуку Комисије која је донета и има правно дејство само у поступку пред том комисијом, који став је и сама Комисија потврдила¹⁴; да се основаност захтева за слободан приступ информацијама цени са аспекта одредаба Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја који је у материји доступности информација *lex specialis* и има предност у односу на друге законе којима се то право ограничава, према одредбама чл.8. Закона.*

На предлог тражиоца, Повереник је спровео поступак принудног извршења у коме су изречене две новчане казне ради принуде на извршење, које је Министарство уплатило у буџет, па како ни то није дало ефекта, затражио је од Владе да она, у складу са законом, обезбеди извршење решења, што се није догодило.

Заштитник грађана је, на иницијативу Повереника, покренуо поступак контроле законитости и правилности рада Министарства привреде и Управног инспектората у овом случају. Управни инспекторат је обавестио Заштитника грађана да је против министра привреде, као одговорног лица у Министарству, поднео захтев за покретање прекршајног поступка.¹⁵

Заштитник грађана је утврдио¹⁶ да је Министарство привреде у конкретном случају вишеструко прекршило Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, да је злоупотребљена одредба Закона о заштити конкуренције и да је повређено право целокупне јавности на приступ подацима у поседу органа јавне власти, загарантовано Уставом Републике Србије, па је Заштитник грађана упутио одговарајуће препоруке Министарству, између осталих, да поступи по решењу Повереника које је коначно, обавезујуће и извршино.

У укупном броју жалби Поверенику у 2015. години **повећан је број жалби** изјављених због ускраћивања права на приступ информацијама **с позивом на заштиту права на приватност** за 5,5% у односу на претходну годину. Органи власти се позивају на могућу повреду приватности и када се захтеви односе на информације 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, упркос чињеници да то не може бити ваљан разлог ускраћивања таквих информација, а нарочито када се информације односе на носиоце државних или политичких функција.

Повећан је такође и број жалби на одбијање захтева под видом **злоупотребе права**. Као аргумент, 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

¹⁴ Акт Комисије бр.1/0-02-497/2015-2 од 23.6.2015.

¹⁵ Акт Заштитника грађана, 6-34-2335/15 од 21.10.2015.

¹⁶ Акт заштитника грађана 6-34-2335/15 од 29.1.2016.

органа на ускраћивање информације тражиоцу с позивом на такву одредбу. Став да је законска дефиниција о злоупотреби права на приступ информацијама преширока, изнет је и у Извештају СИГМЕ о полазним основама за мерење испуњености Принципа јавне управе у 2015. години и о спроведеном мерењу примене Принципа јавне управе СИГМА у оквиру јавне управе у Србији.

Са друге стране, како је истакнуто и у Извештају Повереника за 2014. годину, одређене ситуације које суштински дају простора за злоупотребу права нису законом уређене, нпр. ситуација да орган власти поводом захтева, фотокопира велики број докумената са траженим информацијама, а да тражилац одбије да уплати трошкове копирања и не преузме документа и сл.

Запажено је да су органи власти, укључујући и највише органе извршне власти, у 2015. години прибегавали недостављању информација по поднетом захтеву са образложењем да је **захтев за остваривање права наводно "нејасан" или "неуредан"**, тражећи од подносиоца да „захтев уреди“ или да "прецизира" коју информацију захтева, и онда кад то очито није потребно, чак и у случају када се у захтеву тачно означи назив документа или информација која се тражи.

Повереник такође указује да се **органи власти често 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 и такве ситуације захтевају надзор надлежног органа, тј. управне инспекције и то стварну проверу чињеница на лицу места.

Евидентно је да постоје ситуације када **органи власти фактички немају или немају све информације које се траже, али да нису спремни да то и потврде тражиоцу**, а по природи посла или по изричитој законској обавези, би требало да тражене информације имају. Такве ситуације нужно доводе до жалбе и налога Повереника да се поступи по захтеву и доставе информације, а да се орган власти огласи тек након доношења решења по жалби обавештавајући Повереника да захтеваним информацијама не располаже.

Међу честим, неоснованим разлозима за одбијање захтева, јесте тврдња органа да тражилац **нема тзв. оправдан интерес**, да није био странка у поступку у вези са којим се информације траже, упркос чињеници да закон право на приступ информацијама од јавног значаја гарантује свакоме, под једнаким условима, да странке у управном или неком другом поступку нису изузете од права на приступ информацијама, и да се оправдан интерес по Закону о приступу информацијама претпоставља све док орган не докаже супротно.

Запажено је такође да је **некомплетност добијене информације** и даље чест разлог подношења жалбе Поверенику. 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.

Повереник и у овом извештају указује да након једанаест година од доношења и примене Закона о приступу информацијама, има случајева да се одбија примена Закона о приступу информацијама од појединих субјеката који упорно истичу да немају статус органа јавне власти, те **да не подлежу примени овог закона**. Такав је случај предузећа са већинским уделом државног капитала, као што је *Телеком Србија*, 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 Србије“ има статус органа јавне власти у смислу овог закона.

4.1.3. Извршење решења и закључака Повереника

По жалбама које су биле основане (3.227) у 2015. години, Повереник је поступак окончао доношењем решења односно налогом да се информација учини доступном тражиоцу у 922 случаја (**28,6%**). У тим поступцима је донето 829 решења, будући да су жалбе у још 83 случаја заједно решаване, односно да је једним решењем одлучено по више жалби против истог органа.

У односу на случајеве у којима је Повереник донео решење да се тражиоцу омогући приступ информацијама (829 решења), према повратним информацијама, органи власти су у 2015. години поступили по налогу у 83,7%, па је у 2015. години у односу на 2014. годину, проценат извршења решења Повереника већи за 5,8%. Значајан број извршења обезбеђен у поступку принудног извршења од стране Повереника и након интервенције Управне инспекције.

У 2.162 случаја или **67% у односу на број основаних жалби**, поступци по жалбама Поверенику су окончани **обуставом поступка** када су органи власти поступили по захтеву пре доношења одлуке Повереника по жалби, већ при сазнању да је подносилац захтева изјавио жалбу.

У преосталих 136 случајева (**4,2%**) основаних жалби, Повереник је **поништио решења органа власти и предмет вратио на поновни поступак** и одлуку, а у 7 предмета (0,2%) је поништио одлуку првостепеног органа јер није било законског основа за њено доношење.

Подаци о исходу поступака по жалбама Поверенику говоре о томе **да у односу на број основаних жалби (3.227), проценат успешних интервенција Повереника износи 95,8%, што представља побољшање од 2,7% у односу на 2015. годину. Овај резултат је веома вредан пажње јер га је Повереник остварио уз бројне препреке о којима се говори у овом извештају, у одсуству функционисања законских механизма у извршењу решења и закључака Повереника, обезбеђења извршења одлука Повереника од стране Владе и дугогодишњем одсуству одговорности за повреду Закона о приступу информацијама.**

У 2015. години Повереник је, на предлог странке-тражиоца информације, спровео поступак принудног извршења својих решења у 189 случајева. У извршним поступцима, Повереник је донео 315 аката и то: 67 закључака о дозволи извршења својих решења и 59 закључака којима су **изречене новчане казне** тзв. пенали у укупном износу од **4.380.000 динара** (39 од по 20.000,00 дин. и 20 од по 180.000,00 дин.) које су **јавни приход и уплаћују се у буџет Србије**. У 164 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 до закључења овог извештаја **уплаћено 3.120.000 динара**, према подацима Управе за трезор, што је за преко милион динара више од 2014. године.

Преостали износ изречених казни од 1.260.000 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. Пореска управа се такође, пре неколико година, изјаснила да није надлежна за наплату ових јавних прихода¹⁷.

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, 2013 и 2014. годину, и по том питању, стање се није променило ни у 2015. 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 тражиоца извршења, **у 24 случаја 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**, нити су те информације садржане у годишњем Извештају Владе о спровођењу Закона о приступу информацијама за 2015. годину. Такве мере Владе, осим у једном случају, очигледно нису дале ефекте, будући да су и даље та решења, осим једног, поводом којих је затражена интервенција Владе неизвршена.

Повереник и у овом извештају Народној скупштини указује 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**. Непромењена ситуација у том погледу веома штети угледу свих институција, а највише остваривању права грађана.

¹⁷ Дописи Пореске управе, бр. 037-00089/2010-08 од 4. 11. 2010. и од 27. 1. 2011. године.

Графикон 6. Број неизвршених решења Повереника донетих у 2015. години



У прилогу овог Извештаја је **АНЕКС 1.- Преглед органа власти који нису поступили по налозима Повереника донетим у 2015. години**, са кратким описом тражених информација.

Од укупно 135 неизвршених решења Повереника¹⁸ донетих у 2015. години, највећи број решења (45,9%) нису извршила републичка и локална јавна предузећа, а затим министарства и други органи извршне власти (34,8%). Непоступање по решењима Повереника од стране јавних предузећа у 2015. години је повећано за 13% у односу на 2014. годину.

Из Прегледа неизвршених решења Повереника донетих у 2015. години се утврђује да је јавност остала ускраћена за потпуне информације из уговора о великим јавним инвестицијама, односно располагањима јавним новцем, као што је већ поменути случај *Железаре-Смедерево, пројекат Београд на води, набавка авиона на лизинг за потребе Air Serbia, изградња Жежељевог моста, о сарадњи са УАЕ у области рударства и енергетике, великим јавним набавкама Електропривреде Србије за радове на испумпавању воде из Колубаре - западног поља Тамнаве и ангажовању д.о.о. Енерготехника-Јужна Бачка на тим радовима као и по уговорима ЈП Електромрежа Србије, затим о износу новца који су државна предузећа давала на име услуга маркетинга, спонзорства, рекламирања, донација и сл. (Телеком Србије, Србијагас).*

Овај извештај за 2015. годину као и посебан ванредни извештај који је Повереник у новембру 2013. године упутио Народној скупштини скреће 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

¹⁸ Број неизвршених решења од 135 је према стању на дан 10. 2. 2016. године.

крајњој линији државе. Указује се и овом приликом 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. Наведени ванредни извештај Повереника Народна скупштина није разматрала.

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

4.2.1. Информатори о раду

Закон о приступу информацијама прописује обавезу проактивног објављивања информација за одређену категорију органа власти. Према закону и Упутству за израду и објављивање информатора о раду државних органа, обавеза проактивног објављивања информација подразумева израду и објављивање на званичној интернет презентацији органа документа под називом информатор о раду. Објављивање информатора, уз обавезу редовног ажурирања података (најмање једном месечно) 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.

Информатори о раду, као стандардизовани документи органа јавне власти имају велики значај са становишта упоредивости објављених података. Израда и објављивање информатора има значај и за саму институцију чији је то документ, са становишта афирмације рада, подстицаја одржавања носача информација, интерне комуникације и унапређења процедура и организације рада.

Проактивно објављивање информација које подразумева самоиницијативно, без формалног захтева за приступ информацијама, континуирано објављивање тачних и ажурних информација на начин који је лако доступан грађанима и другим корисницима, важан је предуслов за добру и одговорну електронску управу. Велики број захтева за приступ информацијама органима власти и велики број жалби Поверенику потврђују потребу да органи власти буду много активнији у проактивном објављивању информација на интернет презентацијама и други начин.

Објављивање информатора о раду државних органа је само један од начина потврде опредељења Владе за изградњу управе на принципима отворене управе, у складу са Акционим планом Владе за спровођење иницијативе Партнерства за отворену управу у Републици Србији за 2014. и 2015. годину и стратешким документима о реформи јавне управе.

У овом извештају биће речи само о том сегменту проактивног објављивања информација, који је из домена рада Повереника, а који се односи на објављивање информатора о раду.

Повереник је током целе 2015. 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 у границама расположивих капацитета, по службеној дужности или на указивање грађана.

Активности и мере Повереника на доследном спровођењу Упутства за израду и објављивање информатора о раду државних органа воде напретку у објављивању информација на тзв. проактивној основи, пре свега у квантитативном, а делом и у квалитативном смислу, али је и даље недовољна самоиницијативна ангажованост органа по овом питању, без интервенције Повереника. У великој мери се променио почетни негативан став органа да податке о раду редовно објављују, ажурирају и да их приказују у лако доступној форми за јавности, захваљујући упорним интервенцијама Повереника како би се ниво квалитета информатора приближио оном који је предвиђен Упутством, а који доиста поставља високе стандарде примерене демократском друштву.

Као што је наглашавано и у претходним извештајима Повереника, указује се да **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 **питање обухвата органа законском обавезом објављивања информатора треба озбиљно размотрити у оквиру будућих измена Закона о приступу информацијама.**

У току 2015. године Повереник је прегледао информаторе о раду јавних предузећа, привредних друштава и друштава којима је поверено вршење јавних овлашћења, затим информаторе органа локалне самоуправе у граду Београду и градским општинама, као и информаторе шест органа јавне власти из члана 22. ст. 2. Закона о приступу информацијама, информаторе о раду посебних организација и завршио прегледање информатора органа у саставу министарстава започетог у 2014. години (Министарства пољопривреде).

Прегледање информатора од стране Повереника, давање врло јасних писаних и усмених сугестије за унапређење њиховог садржаја, доношење решења са налогом да се садржај информатора усагласи са прописаним, подношење иницијативе управној инспекцији да поднесе захтеве за покретање прекршајног поступка против оних који нису испоштовали законску обавезу, даје резултате у повећању обима приказаних информација и стандардизовању информатора, али ефекти нису још увек на потребном нивоу. Главни узрок томе јесте неадекватна одговорност, односно недовољан надзор од стране управне инспекције у чијој надлежности је надзор над спровођењем Закона о приступу информацијама, па и подношење захтева за покретање прекршајног поступка, која овлашћења Повереник нема.

Као пример неадекватног надзора и поступања Управног инспектората јесте случај информатора о раду Буџетске инспекције града Ниша. Поводом пријаве новинара, Повереник је установио да овај орган власти није објавио информатор у складу са законом, упркос мерама које је Повереник тим поводом предузимао, па је затражио од Управне инспекције да изврши надзор и предузме мере у погледу одговорности. Поводом тога добио је одговор да га је Буџетска инспекција Града Ниша обавестила да је објавила Информатор о раду према Упутству за израду и објављивање информатора о раду државног органа. Повереник је по добијеном обавештењу извршио увид у предметни информатор и установио да недостаје 17 од прописаних 21 обавезних делова информатора, а да преостали делови не садрже податке који су прописани Упутством.

Током 2015. године Повереник је извршио **анализу информатора о раду 24 јавна предузећа, привредних друштава и друштава којима је поверено вршење јавних овлашћења**, и том приликом је установио да ниједно од 24 предузећа није израдило информатор о раду који би задовољио услове прописане Упутством за израду и објављивање информатора о раду. Свим овим субјектима су упућени дописи са конкретним налазима недостатака, сугестијама за отклањање и затражена изјашњења поводом неиспуњавања ове законске обавезе. По протеклу потребног времена да се недостаци отклоне, Повереник је поновио прегледање ових информатора и установио да су само пет предузећа у значајнијој мери унапредила своје информаторе о раду.

Поводом ових налаза Повереник је донео 19 решења и овим органима наложио да у року од 30 дана израде и на својој веб-презентацији објаве Информатор о раду. Након рока предвиђеног за поступање по решењу Повереника, установљено је њих девет није поступило по налогу из решења, због чега су Министарству државне управе и локалне самоуправе, Управном инспекторату, упућени предлози за покретање прекршајног поступка и то против: ЈП Србијагас, ЈП Нуклеарни објекти Србије, ЈВП Србијаводе, ЈП Национални парк Копаноник, ЈП Национални парк Фрушка гора, ЈП Завод за уџбенике, ЈП Путеви Србије, АД Железнице Србије, као и против Црвеног крста Србије. У случају државних предузећа, у систему Електропривреде Србије, која су имала организационе промене, Повереник је застао са предузимањем мера до окончања тих процеса.

Закључак је да је код јавних предузећа и привредних друштава – носилаца јавних овлашћења – обим поштовања обавеза објављивања информатора о раду из Закона о приступу информацијама и напред наведеног упутства и даље на забрињавајуће ниском нивоу.

Повереник је у току 2015. године извршио анализу 18 информатора о раду **органа локалне самоуправе у граду Београду и градским општинама града Београда**. Установљено је да ни један информатор о раду није усклађен са Упутством, због чега су свима упућени дописи са конкретним налазима недостатака, сугестијама за отклањање и затражена изјашњења поводом неиспуњавања ове законске обавезе. Након тога је установљено да 9 градских општина није поступило по упућеним сугестијама и упозорењу, због чега је Повереник донео 9 решења са налогом да се недостаци отклоне. Накнадним прегледом информатора, утврђено је да 4 градске општине нису поступиле по решењу Повереника, због чега је упућен предлог за покретање прекршајног поступка Управном инспекторату и то против градских органа града Београда и градских општина Обреновац, Сопот и Сурчин.

Извршена је анализа информатора о раду **шест органа јавне власти из члана 22. ст. 2. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја** (Влада Републике Србије, Народна скупштина Републике Србије, Председник Републике Србије, Републичко јавно тужилаштво, Уставни суд и Врховни касациони суд). Установљено је да је само један орган, Врховни касациони суд, израдио информатор о раду који је у битним елементима усклађен са Упутством, а да пет преосталих органа није приказало податке о средствима рада, три органа нису приказала податке о платама, четири органа нису приказала потпуне податке о јавним набавкама и четири од шест органа није приказало податке о буџету за текућу годину у складу са Упутством. Повереник нема овлашћења по закону за предузимање мера против ових органа, па је свим наведеним органима, изузев Врховног касационог суда, упутио допис и указао на обавезу, значај и потребу проактивног објављивања података о раду органа јавне власти, као мере за унапређење јавности рада органа.

Повереник је у 2015. години радио анализу информатора **десет посебних организација образованих Законом о министарствима** и утврдио да ниједан информатор посебних организација није усаглашен са Упутством. Главни недостатак јесте тај што се подаци у информаторима не ажурирају. Као и у претходним случајевима, детаљно су дате сугестије за унапређење садржаја информатора ових органа, па се поступак наставља у 2016. години.

У 2015. години Повереник је завршио и анализу информатора о раду органа у саставу Министарства пољопривреде, након што је у току године решењем наложио извршавање ове законске обавезе Министарству (без органа у саставу) које је поступило по решењу Повереника. Од осам прегледаних информатора органа управе у саставу овог министарства, 7 није задовољавало прописане услове, па су свима упућене сугестије за отклањање недостатака. У два случаја су донета решења са формалним налогом да се објави информатор са свим прописаним елементима. У једном случају (Управа за шуме), Повереник је поднео и предлог за покретање прекршајног поступка, јер овај орган није поступио ни након донетог решења Повереника.

4.2.2. Иницијативе и мишљења у вези са прописима

Повереник нема законско овлашћење да предлаже доношење закона. Према Пословнику Владе, обавеза је предлагача закона да затражи мишљење органа, организација и тела који су, у складу са посебним прописима, овлашћени за давање мишљења. Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја, није изричито прописана надлежност Повереника да даје мишљења у поступку предлагања и доношења закона и других прописа, са становишта тог закона.

Независно од тога, Повереник је као и раније, у 2015. години, више пута давао иницијативе за доношење нових или измену постојећих прописа или подржавао сличне иницијативе које су долазиле од других субјеката, давао мишљења у поступку предлагања односно доношења прописа по захтеву државних органа, 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. Припремљено је укупно 170 таквих мишљења (147 о примени закона о приступу информацијама и 23 на нацрте и предлоге прописа). 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.

Мишљења на нацрте и предлоге закона и других прописа, као и на стратешке докуменате државних органа, које је Повереник у 2015. години припремио и упутио надлежним органима, на њихов захтев или самоиницијативно, између осталих, су:

- Министарству пољопривреде и заштите животне средине, мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о заштити животне средине (у више наврата),
- Министарству државне управе и локалне самоуправе, мишљење на Нацрт закона о општем управном поступку (у више наврата),
- Надлежним одборима Народне скупштине Републике Србије и Заштитнику грађана, иницијатива за подношење амандмана на чл. 24. Закона о улагањима,
- Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, мишљење на Нацрт закона о становању и одржавању зграда,
- Министарству државне управе и локалне самоуправе, мишљење на Нацрт закона о државним службеницима,
- Министарству државне управе и локалне самоуправе, мишљење на Предлог закључка којим се прихвата Заједничка Декларација Отворена управа за имплементацију циљева Агенде за одрживи развој до 2030. године,
- Министарству државне управе и локалне самоуправе - Дирекцији за електронску управу, мишљење на нацрт Критеријума за оцењивање веб презентација државних органа
- Министарству државне управе и локалне самоуправе, мишљење на Предлог стратегије развоја електронске управе у Републици Србији за период 2015 - 2018. година и Акционог плана за спровођење Стратегије за период од 2015 - 2016. године,
- Министарству културе и информисања, мишљење на Нацрт закона о архивској грађи и архивској делатности,
- Министарству правде, мишљење на Нацрт закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције,
- Министарству правде, мишљење на Нацрт закона о бесплатној правној помоћи,
- Председнику Прекршајног апелационог суда, као председнику Радне групе за измене и допуне Закона о прекршајима, достављени су предлози потребних измена Закона о прекршајима,
- Министарству привреде, мишљење на Нацрт закона о јавним предузећима,
- Министарству унутрашњих послова, мишљење на Нацрт закона о евиденцијама и обради података у области унутрашњих послова,
- Влади Републике Србије дато је мишљење на Предлог закона о споразумном финансијском реструктурирању,

- Министарству трговине, туризма и телекомуникација, мишљење на Нацрт закона о информационој безбедности,
- Министарству просвете, науке и технолошког развоја, мишљење на Нацрт закона о патенту,
- Министарству просвете, науке и технолошког развоја, мишљење на Нацрт закона о иновационој делатности,
- Министарству рударства и енергетике, мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о рударству и геолошким истраживањима,
- Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, мишљење на Нацрт закона о обнови након елементарних непогода,
- Министарству просвете, науке и технолошког развоја, мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о научноистраживачкој делатности,
- Народној скупштини, надлежним одборима, мишљење на Предлог закона о изменама и допунама Закона о одбрани.

Надлежни органи су прихватили значајан део сугестија Повереника на побројане прописе и стратешке документе.

Такође, на основу појединачних захтева грађана или представника органа власти, **Повереник је припремио и доставио 147 мишљења или одговора на спорна питања у вези са применом Закона о приступу информацијама**. Карактеристична мишљења и ставови се објављују на званичној интернет страници Повереника.

4.2.3. Обуке, семинари, публикације

Повереник је у 2015. години објавио [публикацију бр. 4. „Слободан приступ информацијама – ставови и мишљења Повереника“](#). Као и претходне, ова публикација је представљена поводом обележавања Међународног дана права јавности да зна и користан је приручник грађанима, новинарима и медијима као и свим службеницима који у органима јавне власти примењују Закон о приступу информацијама.

Допринос спровођењу обуке за примену Закона о приступу информацијама, законске обавезе органа власти, Повереник је реализовао организовањем семинара или учешћем у обукама које су у 2015. години организовали други органи за потребе запослених у државним органима.

Тако је Повереник преко својих сарадника, **уз учешће судија Управног суда, а на молбу Министарства државне управе и локалне самоуправе, одржао једнодневну обуку овлашћених лица** за поступање по захтевима за приступ информацијама од јавног значаја у републичким органима власти на тему отворених питања у вези са применом Закона о приступу информацијама.

Повереник је, као предавач, учествовао у **две обуке спроведене у организацији Службе за управљање кадровима Републике Србије посвећене примени Закона о приступу информацијама, за потребе за државних службеника и овлашћених лица** за поступање по захтевима за приступ информацијама од јавног значаја.

Повереник је такође у току 2015. године одржао **бројна предавања** из домена свога рада, као на пример: за студенте Правног и Филозофског факултета у Нишу, студенте Правног факултета у Београду, за полазнике једносеместралног курса за иновацију знања „Парламент и демократија“ на Факултету политичких наука; за студенте Факултета организационих наука; предавање 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; за полазнике Школе људских права Војин Димитријевић; за студенте Православног богословског факултета на тему „Слобода и приватност у дигиталном веку“; за координаторе за ромска питања и ромске НВО; за полазнике шесте генерације на модулу Политика II, предавање намењено активистима организација политичких партија на тему: „Заштита података о личности и приступ информацијама од јавног значаја- случај Србија“, у организацији Београдске отворене школе и друга.

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.

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 у и представља нова публикација са ставовима из праксе Повереника.

О учешћу Повереника на међународним конференцијама и другим скуповима који су организовани у земљи или иностранству, може се прочитати више у [тачки 6.](#) овог извештаја који говори о сарадњи Повереника.

4.3. Заштита права на приступ информацијама пред Управним судом, Врховним касационим судом и Уставним 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. У 2015. години само у једном случају странка је поднела такав захтев по коме Суд још није одлучивао.

Странка такође може да поднесе уставну жалбу Уставном суду.

Из наведеног проистиче да је улога поменутих судова, поред Повереника, посебно важна кад је у питању остваривање и заштита права на слободан приступ информацијама.

Од шест побројаних највиших органа власти, Управном суду су у 2015. години поднете тужбе само против два органа - Владе и Републичког јавног тужилаштва. Изјављено је укупно 47 тужби (13 тужби више у односу на 2014. годину). Тужбе су поднете због тзв. ћутања администрације (7) и због одбијања захтева за приступ информацијама (40) и то:

- 45 против Владе (6 због непоступања по захтеву и 39 тужбе на решење о одбијању захтева) од којих је решено 7 тако што је: једна тужба одбијена, две је одбачено из формалних разлога и 4 тужбе су уважене;
- 2 тужбе против Републичког јавног тужилаштва (једна због непоступања по захтеву, а друга на одлуку о одбијању захтева) од којих је решена једна тужба која је одбијена као неоснована;

Повереник и у овом извештају наглашава да 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 је у 2015. години поднето 115 тужби (78 тужби мање него у 2014. години). 90 тужби је изјављено против решења и закључака Повереника, а 25 тужби су изјављене због тога што Повереник није донео одлуку по жалби у законском року од 30 дана.¹⁹ Број тужби због недоношења одлуке по жалби у законском року пред Повереником је у 2015. значајно смањен (са 123 тужбе у 2014. на 25 у 2015. години).

Од 115 тужби против одлука Повереника које су изјављене у 2015. години, Управни суд је решио 83 на следећи начин: 28 тужби је одбијено, 43 одбачено и 12 поступака је обустављено. Ови подаци говоре да **ни у једном случају по тужби против одлуке Повереника у 2015. години, Управни суд није заузео другачији став**

¹⁹ Основни разлог прекорачења рока од 30 дана од стране Повереника за доношење одлуке по жалби јесте константно велики прилив нових предмета уз заостатак у решавању настао у периоду од осам година колико је Повереник чекао док Влада у 2013. није обезбедила простор за рад, а тиме омогућила пријема потребног броја запослених.

што је са становишта судске контроле законитости његовог рада представља заиста вредан резултат.²⁰

И у 2015. години првостепени органи власти су подносили жалбе против одлука Повереника (35) упркос чињеници да су такве правне ситуације недопуштене јер органи власти нису правно легитимисани за подношење тужбе. Управни суд је одбацио 34 тужбе, а по једној тужби још није донео одлуку. Уместо што органи власти сами подnose тужбе, по Закону о управним споровима, имају на располагању могућност да код Републичког јавног тужиоца иницирају подношење тужбе када сматрају да је решењем Повереника повређен јавни интерес, што се у 2015. години, према расположивим информацијама службе Повереника, није догађало.

Недозвољене тужбе против одлука Повереника у 2015. години поднели су следећи органи јавне власти: „Телеком Србија“ (13), Електропривреда Србија (8), Општина Дољевац (3), Банка Поштанска штедионица (2), Институт Лола Београд (2) и по једну тужбу: Град Зајечар, Електромрежа Србија, Републичка привредна комора у Суботици, Југословенско речно бродарство, Туристичка организација Новог Сада, Дом здравља Суботица и ЈП Дирекција за урбанизам и изградњу Медвеђа.

Подношење недозвољених тужби од стране органа власти је израз упорности појединих органа, попут А.Д. „Телеком Србија“ (поднео укупно 47 тужби од 2010. г.) да тиме избегну или пролонгирају извршење обавезујућих и извршних одлука Повереника, што је веома штетна за углед самих тих органа али и надлежних државних органа који нису предузимали мере у погледу одговорности за такво понашање.

Повереник и у овом извештају указује да је недопуштено 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.²¹ 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.

Уставни суд је у 2015. години решио 8 уставних жалби које су странке поднеле у вези са применом Закона о приступу информацијама²², од којих су се две тужбе односиле на одлуке Повереника, четири на одлуке Управног суда и по једна тужба на поступање Министарства финансија и Министарства просвете, науке и технолошког развоја. Уставни суд је све тужбе одбацио.

²⁰ Управни суд је у 2015. години решио и 10 тужби поднетих у 2013. години (6 тужби је одбијено, 2 поступка су обустављена), као и 71 тужбу поднету у 2014. године (13 тужби је одбијено, 12 одбачено, 44 поступка су обустављена и по двома тужбама које су уважене, предмети су враћени на поновни поступак у коме су допуњени поступци и донете исте одлуке).

²¹ Само шест државних јавних предузећа, односно предузећа са већинским државним капиталом, у 2015. години су у поступку извршења решења Повереника платили 30 новчаних казни у укупном износу од 2.360.000 динара, од чега само Телеком Србија 12 казни у укупном износу од 1.200.000 динара.

²² Допис Уставног суда Су број 86/1 од 27. 1. 2016. године.

4.4. 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, овлашћеног лица које поступа по захтевима за приступ информацијама.

Управна инспекција Министарства правде и државне управе је, како се наводи у њиховом Извештају²³, у 2015. извршила 882 инспекцијска надзора над спровођењем Закона о приступу информацијама. У оквиру 251 редовног и 266 контролна надзора, управна инспекција је, како се наводи, предложила извршење 260 мера отклањања утврђених незаконитости, неправилности и недостатака у раду у примени овог закона. У 286 инспекцијских надзора над поступањем по решењима Повереника, управна инспекција је утврдила да су органи власти поступили по решењу Повереника у 181 случају, а 56 поступака је у току. 79 контрола се односило спровођење законских обвеза у погледу објављивања информатора о раду и достављања годишњег извештаја о примени Закона. Управни инспектори су поднели 49 захтева за покретање прекршајног поступка против одговорних лица у органима власти због непоступања по решењу Повереника, 7 захтева због неизвршавање обавезе израде и објављивања информатора о раду и два захтева због недостављања годишњег извештаја Поверенику. Исход ових поступака није приказан у извештају Управног инспектората.

Наведени подаци указују да је, након бројних јавних иступања Повереника и писања надлежним државним органима у вези са потпуним одсуством одговорности за повреду Закона о приступу информацијама, надзор Управне инспекције у 2015. години над применом овог закона био интензивнији у односу на 2014. годину када су инспектори поднели свега 4 захтева за покретање прекршајног поступка или у односу на период 2011 - 2013. године у коме није поднела ниједан захтев за покретање прекршајног поступка за кршење обавеза из овог закона од стране органа јавне власти.

У односу на број основаних жалби у 2015. години (3.227) и 306 случајева у којима је Повереник захтевао покретање прекршајног поступка због одбијања органа да поступе по обавезујућим решењима Повереника и у односу на велики број органа који из године у годину не поштују обавезу достављања извештаја Поверенику или не спроводе обуку или не објављују информаторе у складу са законом, број процесуираних случајева не одговара стварном стању и потребама одговорности.

У околностима вишегодишњег одсуства или неадекватне одговорности за кршење закона, резултати интервенције Повереника у погледу заштите права на приступ информацијама имају већи значај.

²³ Допис Управног инспектората Министарства државне управе и локалне самоуправе број 021-02-38/2015-03 од 13. 1. 2016. године.

Према подацима добијеним од Прекршајног апелационог суда²⁴, тај суд је у 2015. години имао у раду 170 предмета по жалбама за утврђивање прекршајне одговорности за прекршаје прописане законом о приступу информацијама. Ради се о поступцима покренутим по захтевима грађана у својству оштећених због недобијања информација. Решено је 165 предмета тако што је: у 62 предмета потврђена првостепена одлука, у 50 предмета првостепена одлука је укинута, у 8 предмета је преиначена, а у 27 предмета обустављено је вођење поступка због наступања застарелости за вођење прекршајног поступка. Изречене казне су, у највећем броју пресуда, ближе доњој граници прописане казне за прекршај (5.000 динара) или опомена.

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

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.

Табела 3. Подаци о спровођењу обавеза свих органа власти који подлежу законским обавезама (пресек 10. 2. 2016.)

Државни орган	Бр. држ. органа	Доставили извештај бр. и %	Објавили Информатор бр. и %	Израдили а нису објавили Информатор бр. и %	Спровели обуку бр. и %	Одржавају носаче информац. бр. и %
Органи из чл. 22. Закона (Н.скупштина, председник Републике, Врх. касациони суд, Уставни суд, Влада, Р.Ј. тужилац)	6	6 (100%)	6 (100%)	/ (0%)	3 (50 %)	6 (100 %)
Министарства (без органа у саставу)	16	16 (100%)	16 (100%)	/ (0%)	12 (75 %)	15 (93,7%)
Други државни органи и организације(агенције, дирекције,заводи,фондови...)	306	173 (56.5%)	137 (44,7%)	17 (5,5%)	140 (45,7%)	153 (50%)
Судови	158	150 (94,9%)	131 (82,9 %)	9 (5,6 %)	83 (52,5 %)	123 (77,8 %)

²⁴ Допис Прекршајног апелационог суда III Су бр.19/16-18/1 од 12. 2. 2016. године.

Тужилаштва	89	86 (96,6 %)	21 (23,6 %)	55 (61,8 %)	55 (61,8 %)	66 (74,1 %)
Орани и организације АП Војводине	36	23 (63,8%)	20 (55,5 %)	2 (5,5%)	17 (47,2%)	21 (58,3 %)
Локална самоуправа (градови и општине)	205	163 (79,5 %)	155 (75,6 %)	4 (1,9 %)	102 (49,7 %)	148 (72,2 %)
Јавна предузећа (реп. и покрајинска) која су у обавези достављ. извештаја	35	31 (88,6 %)	21 (60 %)	/ (0%)	20 (57,1 %)	22 (62,8 %)
Други државни органи (установе образовања)	2052	145 (7 %)	113 (5,5 %)	9 (0,4 %)	74 (3,6 %)	109 (5,3%)
Укупно	2903	793 (27,3 %)	620 (21,3 %)	96 (3,3 %)	506 (17,4 %)	663 (22,8 %)

Ако се анализира **извршење законских обавеза** само на нивоу класичних државних органа и организација, без органа правосуђа (**Табела 3.**), закључује се да је **поштовање закона на знатно вишем нивоу од исказаних просечних вредности на укупном нивоу** који укључује све органе јавне власти који подлежу законским обавезама достављања извештаја, објављивања информатора, спровођењу обуке и одржавању носача информација, а у које спада и велики број образовних установа (2.052), јавна предузећа која имају поверена јавна овлашћења, судови, тужилаштва, органи локалне самоуправе и др.

Табела 4. Подаци о спровођењу обавеза од стране класичних државних органа и организација (пресек 10. 2. 2016.)

Државни органи и организације	Бр. државних органа и организ.	Доставили извештај бр. и %	Објавили Информатор бр. и %	Израдили а нису објавили Информатор бр. и %	Спровели обуку бр. и %	Одржавају носаче информац. бр. и %
Министарства (без органа у саставу)	16	16 (100%)	16 (100%)	/ (0%)	12 (75 %)	15 (93,7%)
Други државни органи и организације(агенције, дирекције заводи,фондови...)	306	173 (56.5%)	137 (44,7%)	17 (5,5%)	140 (45,7%)	153 (50%)
Укупно	322	189 (58,7 %)	153 (47,5 %)	17 (5,3 %)	152 (47,2 %)	168 (52,2 %)

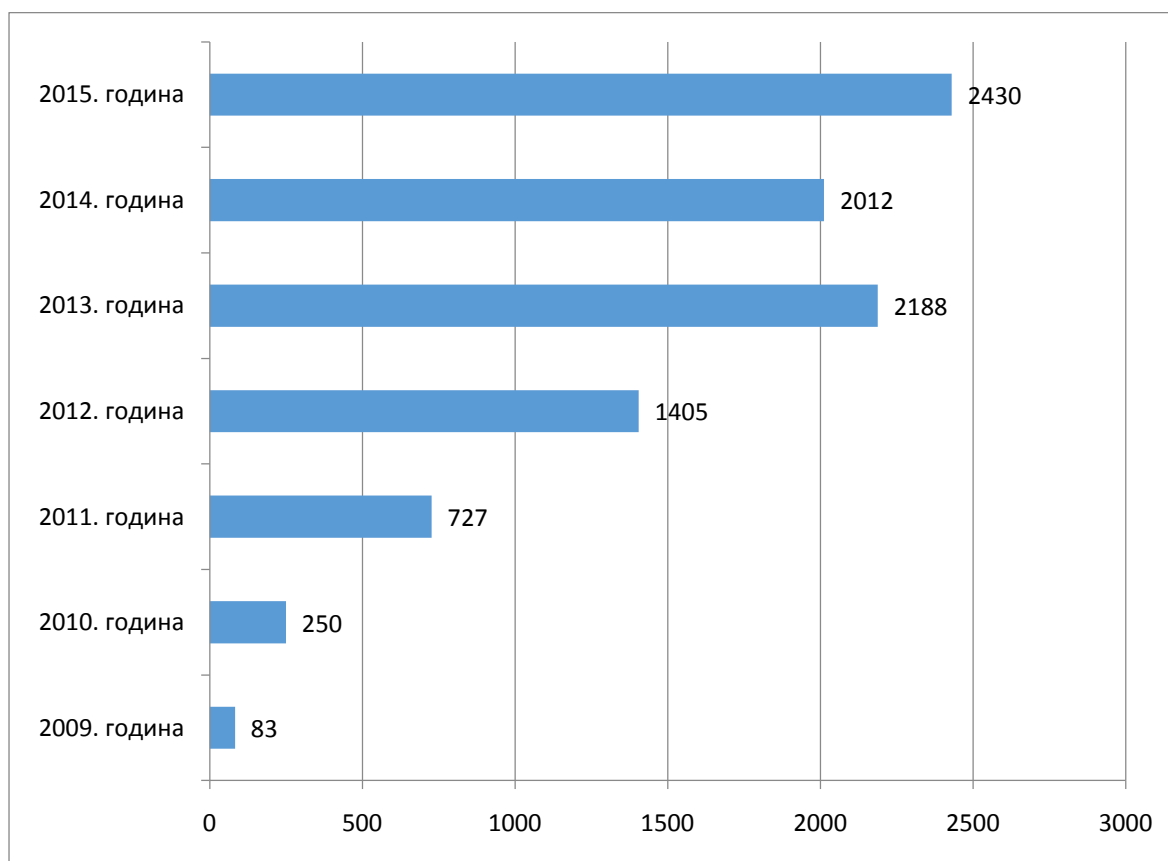
5. ПРИМЕНА ЗАКОНА О ЗАШТИТИ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ

5.1. Активности Повереника у области заштите података о личности

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

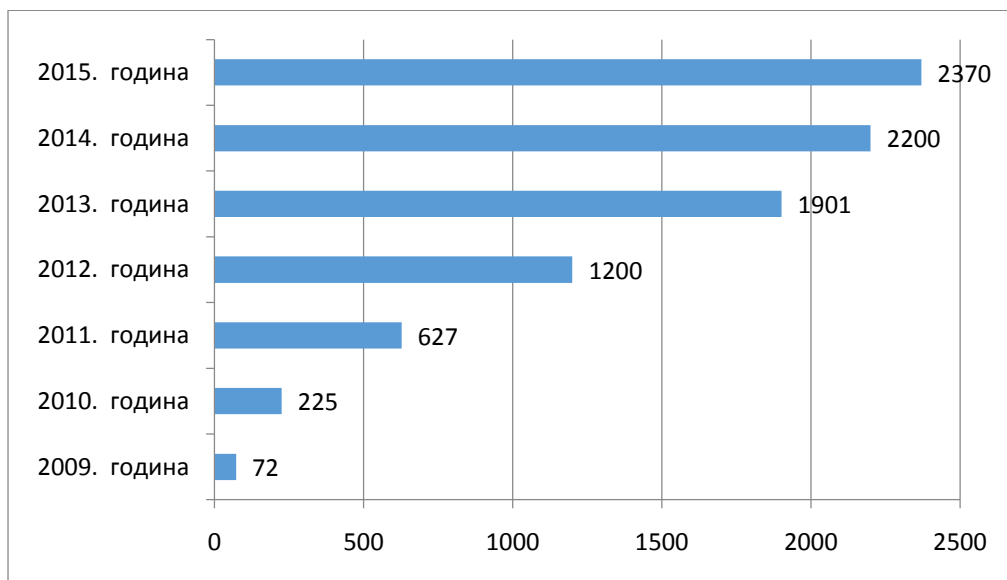
Током 2015. године, из области заштите података о личности, Повереник је примио 2.430 предмета, што је, у односу на 2014. годину када је примио 2.012 предмета, увећање од 21%. Примера ради, у 2009. години Повереник је примио 83 предмета, у 2010. години 250 предмета, у 2011. години 727 предмета, у 2012. години 1.405 предмета, у 2013. години 2.188 предмета.

Графикон 7. Преглед примљених предмета из области заштите података о личности, по годинама



С обзиром да је из претходне 2014. године пренето 438 предмета, то је у овој области **током 2015. године, било у раду укупно 2.868 предмета од којих је Повереник окончао поступање по 2.370 предмета**, што је увећање од око 8% у односу на 2014. годину, када је окончао 2.200 предмета. У наредну 2016. годину преноси се 498 предмета по којима није окончан поступак.

Графикон 8. Преглед окончаних предмета из области заштите података о личности, по годинама



Структура 2.370 окончаних предмета је следећа:

- окончано је 882 надзора;
- решене су 262 жалбе;
- дато је 923 мишљења;
- решена је 91 представка;
- решено је 43 захтева за приступ информацијама;
- дата су 24 одговора на тужбе Управном суду;
- решена су 2 прослеђена захтева;
- донето је 15 инструкција поводом унапређења заштите и превентиве;
- решено је 9 захтева за изношење података из Србије;
- решена су 3 захтева за остваривање права у вези са обрадом података о личности;
- решено је 18 предмета који су се односили на осталу комуникацију са руковооцима и подносиоцима;
- окончано је 6 предмета из области међународне сарадње, и
- решено 92 захтева за променама у Централном регистру.

Такође, у Централни регистар уписано је 1.197 евиденција о збиркама података које води 227 руковалаца.

5.1.2. Надзор над спровођењем заштите података о личности

У току 2015. године Повереник је покренуо 886 надзора, и то: по пријави грађана – 236; по сопственој иницијативи – 124 и поводом збирки података о личности – 526. Повереник је извршио и 464 претходне провере радњи обраде података о личности, којом приликом је у 245 случајева утврдио да нема неправилности, док је у 219 случајева утврдио постојање неправилности, на шта је руковооцима указао давањем упозорења по члану 50. Закона о заштити података о личности.

Повереник је у току 2015. године окончао укупно 882 надзора, покренутих те године или у претходном периоду, на следећи начин: 533 предмета је окончано тако што је утврђено да је поступљено по неком акту Повереника (упозорењу, решењу, након спроведеног надзора); 245 предмета је окончано обавештењем по чл. 50. да нема неправилности; 82 предмета је окончано службеном белешком; 19 предмета је окончано подношењем захтева за покретање прекршајног поступка и 3 предмета су окончана подношењем кривичне пријаве.

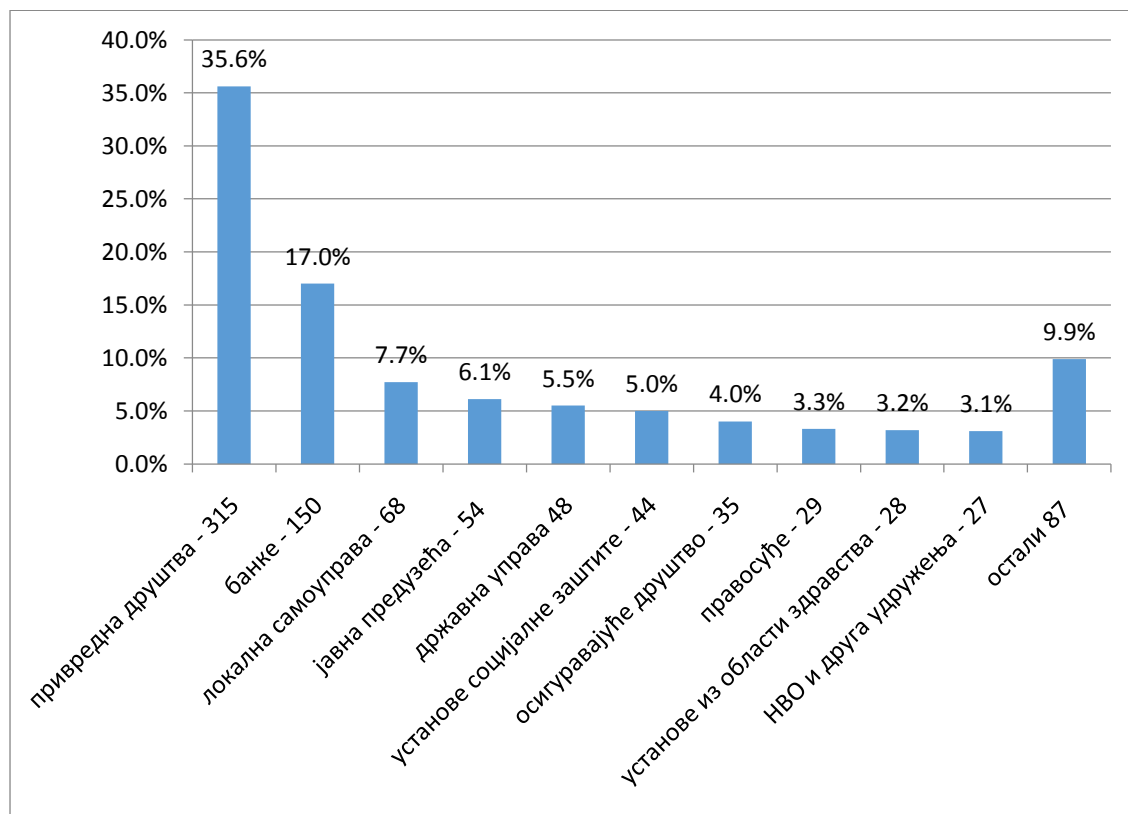
У предметима у којима је утврдио да су повређене одредбе ЗЗПЛ (434), Повереник је:

- донео 376 упозорења;
- донео 36 решења;
- поднео 19 захтева за покретање прекршајног поступка због повреда ЗЗПЛ, и
- поднео 3 кривичне пријаве.

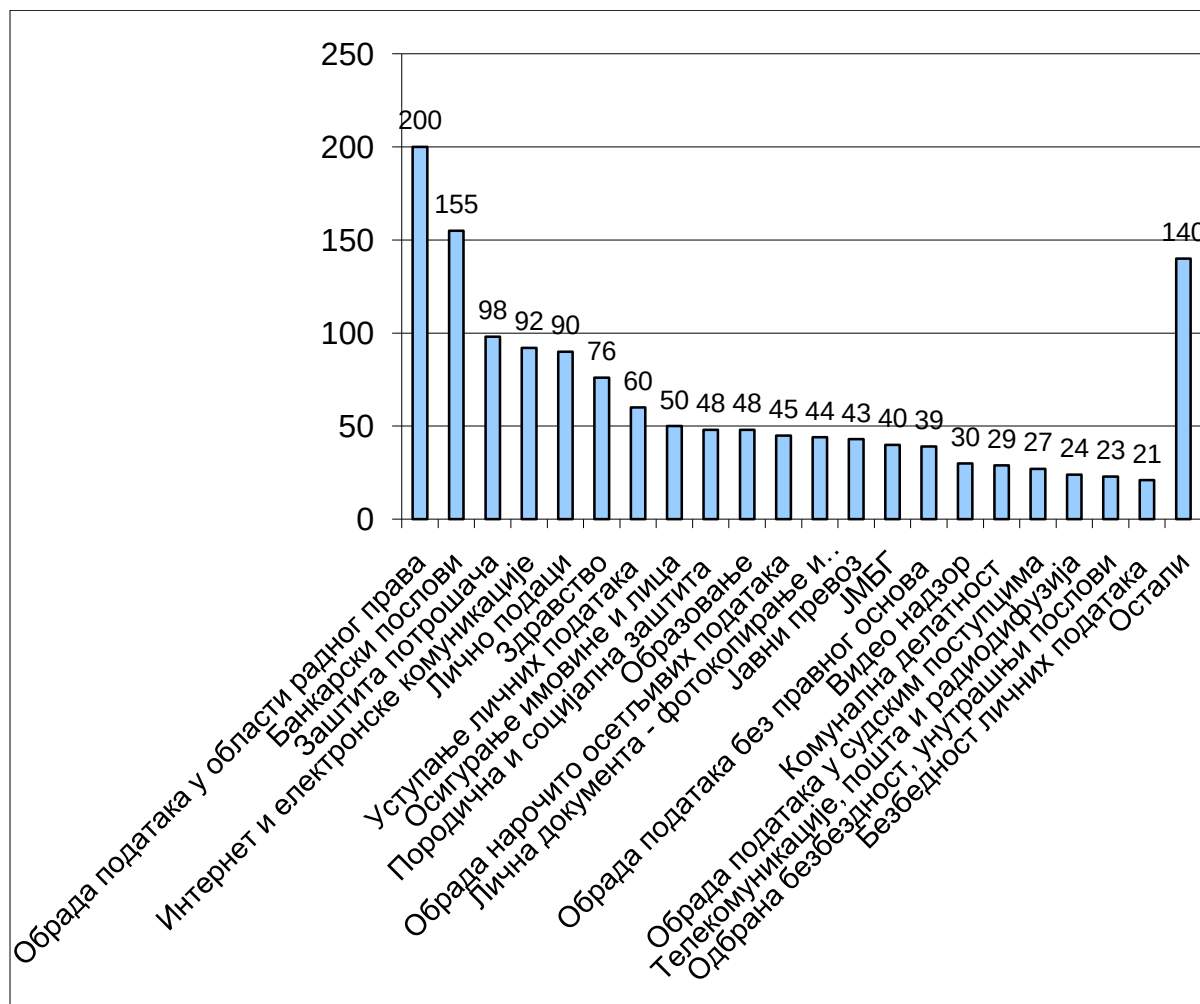
Имајући у виду руковаоце над којима је Повереник вршио надзор током 2015. године, њихова структура и разлози за вршење надзора значајно су другачији у односу на претходни период.

Тако, руковаоци над којима је Повереник покренуо 886 поступка надзора су: привредна друштва - 315 (35,6%), банке - 150 (17%), органи локалне самоуправе - 68 (7,7%), јавна предузећа - 54 (6,1%), итд. Најчешћи разлози су: обрада података у области радног права - 200 (14%), банкарски послови 155 (11%), заштита потрошача 98 (6,9%), интернет и електронске комуникације – 92 (6,5%), лични подаци 90 (6,3%), здравство 76 (5,3%), уступање личних података 60 (4,2%), осигурање имовине и лица 50 (3,5%), породична и социјална заштита 48 (3,4%), образовање 48 (3,4%), обрада нарочито осетљивих података – 45 (3,2%), задржавање и фотокопирање личних докумената 44 (3,1%), итд.

Графикон 9. Структура руковалаца над којима је у току 2015. године покренут инспекцијски надзор



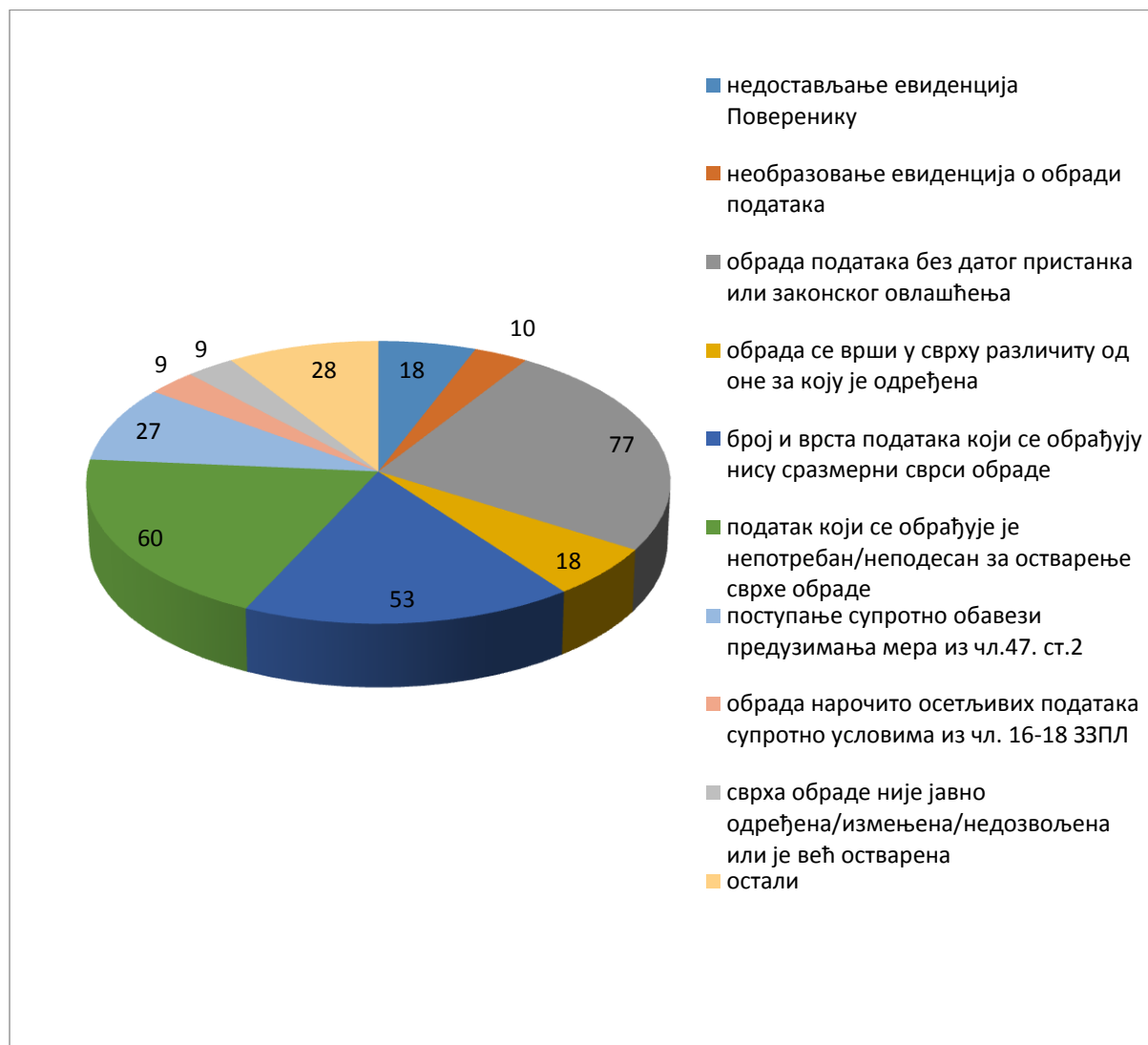
Графикон 10. Најчешћи разлози за покретање поступка надзора по пријави (236) или сопственој иницијативи (124)



У 376 случајева Повереник је донео упозорење након што је утврдио постојање повреда ЗЗПЛ, од чега 219 упозорења по члану 50. ЗЗПЛ (претходна провера радњи обраде) и 157 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 157 упозорења донетих по чл. 56. ЗЗПЛ, у којима је утврђено постојање 312 неправилности, што значи да је у одређеним случајевима Повереник утврдио постојање једне или више повреда закона.

Графикон 11. Најчешће неправилности које су утврђене упозорењима по чл.56.ст. 1.ЗЗПЛ



Током извештајног периода од 219 упозорења донетих по члану 50. ЗЗПЛ, 155 руковалаца је поступило по упозорењу, односно 71%. На основу 157 упозорења донетих по чл. 56. ЗЗПЛ, од 139 руковалаца (неким руковаоцима је достављено више упозорења) је тражено да обавести Повереника о поступању по упозорењу, од којих је 119 руковалаца тако и поступило (103 у року, 16 након истека рока), односно 75%, 24 руковалаца је поступило делимично, а 6 руковалаца није поступило по упозорењу. Према руковаоцима који нису уопште, односно нису у свему поступили по упозорењу Повереника, Повереник је предузео 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 Републике Србије.**

Повереник је током извештајног периода донео 36 решења, и то: 6 решења о брисању прикупљених података, 20 решења о брисању прикупљених података и отклањању неправилности у одређеном року, 3 решења о брисању прикупљених података, отклањању неправилности у одређеном року и привременој забрани обраде,

4 решења о брисању прикупљених података и привременој забрани обраде, 2 решења о отклањању неправилности у одређеном року и 1 решење о привременој забрани обраде и отклањању неправилности у одређеном року. Предметним решењима (36) Повереник је наложио 67 мера, и то: у 26 случајева је наредио да се неправилности отклоне у одређеном року, у 8 случаја је наредио привремену забрану обраде која се обавља супротно одредбама ЗЗПЛ, и у 33 случаја је наредио брисање података прикупљених без правног основа. **До краја извештајног периода, Повереник је обавештен да су руковооци на 36 решења Повереника поступили на следећи начин: 30 решења је потпуно или делимично извршено (83,3%), 1 решење није извршено, а поступање по преосталих 5 решења је у току.**

Примери:

1. Повереник је по службеној дужности извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране Министарства унутрашњих послова Републике Србије (МУП), а поводом тога што је у поступку претходних надзора утврдио да МУП, у саставу Казнене евиденције, води податке о изреченим васпитним мерама, као и да се у истој евиденцији означава да су васпитне мере изречене пресудама уместо решењима, те да су у питању казне.

У надзору је утврђено да Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, у члану 37. прописује вођење казнене евиденције за малолетна лица и за исто утврђује надлежност суда који је судио у првом степену, а да је одредбама члана 7. став 2. Правилника о начину вођења евиденције о изреченим васпитним мерама и казни малолетничког затвора уређено да евиденције о васпитним мерама изреченим малолетним лицима, које је у оквиру казнене евиденције водио надлежни орган унутрашњих послова, остају и даље у том органу искључиво за интерну употребу. У изјашњењу МУП се наводи да је до ступања на снагу наведеног закона, водио и евиденцију о подацима о васпитним мерама изреченим према малолетним лицима, а да након тога (01.01.2006. године) не води предметну евиденцију, односно не уписују новоизречене васпитне мере према малолетним лицима, али да и даље у оквиру Казнене евиденције обрађује податке о изреченим васпитним мерама које је прикупљао до 01.01.2006. године. Као правни основ за овакву обраду МУП наводи одредбе члана 1. Правилника о казненој евиденцији.

Повереник је донео Упозорење на основу члана 56. став 1. ЗЗПЛ којим је упозорио МУП, као руковооца података, упозорио на неправилности у обради података о личности лица којима су изречене васпитне мере пре 01.01.2006. године, јер без правног основа врши обраду предметних података о личности ових лица, а што је супротно одредби чл 8. тачка 1. ЗЗПЛ.

МУП је доставио Поверенику изјашњење, у ком је навео да је поступио по Упозорењу Повереника, тако што су предузете мере издвајања и брисања свих података о васпитним мерама за малолетна лица из Казнене евиденције.

2. Повереник је извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране Јавног комуналног предузећа „Инфостан“, са седиштем у Београду, као руковооца података. Предмет вршења надзора било је утврђивање чињеница које се односе на обраду података о личности корисника комуналних услуга, приликом инсертације ставке осигурања стана у корист „Generali osiguranje Srbija“, на рачунима

обједињене наплате, који су достављени грађанима у октобру 2015. године, заједно са понудом за осигурање ове осигуравајуће компаније.

У поступку надзора је утврђено да је Руковалац ставку осигурања стана, у износу од 200,00 динара, у корист „Generali osiguranje Srbija“, исказао у рачунима обједињене наплате за септембар месец 2015. године; да је дистрибуција рачуна обједињене наплате са исказаном ставком осигурања стана у износу од 200,00 динара, уз достављање корисницима комуналних услуга понуде осигурања „Generali osiguranje Srbija“ извршена почев од 01.10.2015. године; да је Руковалац података предметни рачун са понудом за осигурање послао свим корисницима комуналних услуга који до сада нису плаћали осигурање стана преко рачуна обједињене наплате комуналних услуга, и то на адресе укупно 383.000 корисника комуналних услуга. У поступку надзору утврђено је и да за предметну обраду података о личности корисника комуналних услуга (имена, презимена, адресних података, ИДЕНТ броја) за потребе наплате премије осигурања стана у корист „Generali osiguranje Srbija“, дакле у сврху различиту од одређене, а то је наплата комуналних услуга, Руковалац података није прибавио пуноважан пристанак лица дат на начин и под условима утврђеним одредбама чл. 10. и 15. ЗЗПЛ, односно иста је вршена без правног основа.

На основу овако утврђеног чињеничног стања, Повереник је на основу члана 56. став 2. ЗЗПЛ Решењем наредио Јавном комуналном предузећу „Инфостан“, као руковооцу података, да: 1. отклони неправилности у обради података о личности корисника комуналних услуга, коју врши коришћењем њихових података о личности, и то: имена, презимена, адресних података и ИДЕНТ броја, без правног основа, односно законског овлашћења или пуноважног пристанка лица, а за потребе наплате премије осигурања стана у корист „Generali osiguranje Srbija“, дакле у сврху различиту од одређене; 2. обустави предметну обраду података о личности, која се обавља супротно одредбама Закона о заштити података о личности.

Руковалац података је писаним путем обавестио Повереника да је поступио по наведеном решењу, односно да су све активности поводом реализације Уговора склопљеног између ЈКП „Инфостан“ и „Generali osiguranje Srbija“ прекинуте, односно да су издати рачуни сторнирани.

Повереник је поднео и захтев за покретање прекршајног поступка против Руковаоца података, као правног лица и против одговорног лица у правном лицу, због прекршаја из члана 57. став 1. тачка 2. ЗЗПЛ.

3. Повереник је извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране Министарства унутрашњих послова Републике Србије (МУП), као руковооца података, а поступак је инициран представком поднетом Поверенику у којој је наведено да је дошло до недозвољене обраде података о личности шест полицијских службеника запослених на граничном прелазу Сремска Рача, од стране њиховог старешине, приликом подношења предлога за покретање дисциплинског поступка.

У поступку надзора који је спровео, Повереник је утврдио: да је командир СГП „Сремска Рача“, као руководилац организационе јединице и овлашћено лице, у обављању својих службених дужности, извршио увид у снимке система видео надзора на граничном прелазу Сремска Рача, којом приликом је уочио да одређени

полицијски службеници запослени у МУП, на овом граничном прелазу, по његовом мишљењу не обављају послове и задатке контроле прелажења државне границе на законом прописан начин; да је командир СГП Сремска Рача током децембра месеца 2014. године, приликом подношења предлога за покретање дисциплинског поступка против истих полицијских службеника, прикупљао њихове податке о личности, и то: име и презиме полицијског службеника, име оца, име мајке и девојачко презиме мајке, место рођења и датум рођења, пребивалиште и адресу, ЈМБГ, радно место, податке о брачном стању и броју деце, регулисању војне обавезе, школској и стручној спреми, датуму од кад полицијски службеник ради у МУП и у СГП Сремска Рача и податак о дисциплинској кажњаваности; да је предметне податке о личности командир СГП Сремска Рача прикупљао од самих полицијских службеника и из станичних евиденција, а потом унео у „Записнике о саслушању одговорног радника“ и „Радне карактеристике полицијског службеника“, као и у „Предлоге за покретање дисциплинских поступака“, након чега је предметне акте доставио начелнику Управе граничне полиције МУП, уз предлог да се снимци изведу као доказ у дисциплинском поступку; да је дисциплински старешина донео закључке о покретању дисциплинских поступака против наведених полицијских службеника.

С обзиром на утврђено чињенично стање, Повереник је донео Упозорење на основу члана 56. ЗЗПЛ става 1. којим је упозорио МУП на неправилности у обради података о личности, и то, што је командир Станице граничне полиције Сремска Рача, током децембра месеца 2014. године, за потребе подношења предлога за покретање дисциплинских поступака против шест полицијских службеника запослених у истој станици граничне полиције, прикупио и даље обрађивао видео записе забележене техничким уређајима за видео-надзор, који се односе на исте полицијске службенике, а коју обраду је вршио у сврху различиту од оне за коју је законом одређена, у смислу одредби чл. 8. тачка 2. ЗЗПЛ, а такође је прикупио и даље обрађивао њихове податке о личности, и то: име оца, име мајке и девојачко презиме мајке, датум и место рођења, податке о брачном стању и броју деце, војној обавези, школској и стручној спреми, датуму почетка рада у МУП и Станици граничне полиције Сремска Рача, као и о дисциплинској кажњаваности, а који подаци су непотребни за остварење сврхе обраде, у смислу одредби чл. 8. тачка 6. ЗЗПЛ.

Руководилац је доставио Поверенику Извештај о предузетим мерама и планираним активностима на отклањању уочених неправилности у обради података, у ком се наводи: да су овлашћени дисциплински старешина Управе граничне полиције који води дисциплинске поступке против полицијских службеника СГП Сремска Рача, као и командир СГП Сремска Рача који је доставио предлоге за покретање дисциплинских поступака, упознати са садржином Упозорења Повереника, ради изузимања видео записа из списка предмета у дисциплинском поступку, којом приликом је командиру наложено да предузме све потребне мере на његовој доследној примени; да ће Управа граничне полиције у наредном периоду предузети неопходне радње у циљу упознавања свих поступајућих службеника са Упозорењем Повереника, те да ће у регионалним центрима граничне полиције бити организовани радни састанци са начелницима регионалних центара и командирима станица граничне полиције, односно поступајућим полицијским службеницима, а на којима ће бити размотрена правилна и законита обрада података о личности; да Управа граничне полиције сачини инструктивни акт и достави га свим организационим јединицама ове Управе, у којем ће се прецизирати поступање

руковаоца података приликом вођења неког од законом уређених поступака из надлежности МУП, а у којем се врши обрада података о личности; да је начелник Управе граничне полиције свим организационим јединицама те Управе доставио депешу којом је наложио да се приликом прикупљања и обраде података о личности доследно придржавају наведеног Упозорења и одредби ЗЗПЛ. Такође, у Извештају се предлаже и да се у циљу додатне едукације, за наставну област Теоријска настава, предвиди и тема Закон о заштити податка о личности.

4. Повереник је извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране Управе градске општине Земун, као руковаоца података, поводом објављивања на званичној интернет презентацији Руковаоца, у делу Обједињена процедура грађевинска дозвола – Регистар донетих одлука, податка о јединственом матичном броју грађана (ЈМБГ) инвеститора радова.

У поступку надзора Повереник је утврдио да Руковалац није заштитио (анонимизовао) наведени податак приликом објављивања, односно да није предузео одговарајуће техничке, кадровске и организационе мере заштите података у складу са утврђеним стандардима и поступцима.

На основу овако утврђеног чињеничног стања, Повереник је донео Упозорење на основу члана 56. става 1. ЗЗПЛ, којим је упозорио Управу градске општине Земун на неправилности у обради података о личности у смислу одредби члана 8. став 1. тач. 1. и 6. ЗЗПЛ, јер је без ваљаног правног основа, односно законског овлашћења или пристанка лица чије податке обрађује, на својој званичној интернет презентацији, у делу Обједињена процедура грађевинска дозвола – Регистар донетих одлука, објавила решење, које између осталог, садржи и податак о ЈМБГ инвеститора, и на тај начин учинила доступним другим лицима наведени податак, а да је тај податак непотребан и неподесан за остваривање конкретне сврхе обраде.

Управа градске општине Земун је благовремено поступила по Упозорењу Повереника и заштитила (анонимизовала) предметни податак.

Такође, Повереник је, по службеној дужности, истим поводом, извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ и од стране Управе градске општине Младеновац и Управе градске општине Сурчин. Наведене управе су такође благовремено поступиле по Упозорењима Повереника и заштитиле (анонимизовале) податке о ЈМБГ инвеститора радова приликом објављивања на својим званичним интернет презентацијама.

5. Повереник је извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране Републичког геодетског завода, као руковаоца података, ради утврђивања правног основа, сврхе и обима обраде података о личности садржаних у листу непокретности, као и чињење доступним ових података трећим лицима - подносиоцима захтева за увид, копију или препис листа непокретности.

У поступку надзора, непосредним увидом у Образац захтева за издавање копије плана, преписа поседовног лица, преписа листа непокретности, Повереник је утврдио да наведени образац не садржи рубрику у којој трећа лица-подносиоци захтева наводе сврху, односно правни интерес, у смислу одредбе члана 173. став 3. Закона о државном премеру и катастру, као и да се приликом вршења увида, односно издавања копија или преписа листа непокретности, који се омогућава трећим лицима-подносиоцима захтева који нису имаоци права на конкретној

непокретности, у пракси не проверава постојање правног интереса ових лица. С обзиром да Руковалац не тражи од трећих лица-подносилаца захтева да приликом подношења захтева за увид, односно препис или копију листа непокретности доказују правни интерес, то је и предметна обрада података без ваљаног правног основа, несврсисходна и несразмерна у смислу одредби члана 8. став 1. Закона о заштити података о личности. Утврђено је и да је формирање и одржавање катастра непокретности, укључујући и издавање података из катастра непокретности, прописано одредбама Правилника о изради и одржавању катастра непокретности, значи подзаконским актом, а што је у супротности са одредбама Устава РС и Закона о заштити података о личности.

На основу овако утврђеног чињеничног стања, Повереник је донео Упозорење на основу члана 56. става 1. ЗЗПЛ, којим је упозорио Републички геодетски завод на неправилности у обради података о личности у смислу одредби члана 8. став 1. Закона о заштити података о личности, коју врши на тај начин што приликом омогућавања увида, односно издавања преписа или копија листа непокретности, без ваљаног правног основа чини доступним све податке о личности имаоца права садржане у листу непокретности трећим лицима-подносиоцима захтева, а да при томе не води рачуна о сврсисходности и сразмерности обраде података.

Руковалац података је поступио по наведеном упозорењу и обавестио Повереника да је почео да тражи од трећих лица-подносилаца захтева, да приликом подношења захтева за увид, односно препис или копију листа непокретности, доказују правни интерес.

Такође, Повереник је упутио Иницијативу Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре о неопходности усклађивања постојећих прописа са одредбама Устава Републике Србије и Закона о заштити података о личности, имајући пре свега у виду да се прикупљање, држање, обрада и коришћење података о личности уређују законом, а да би се подзаконским актима (правилником и др.) могла уређивати само техничка и слична питања обраде података.

6. Повереник је извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране привредног друштва „SVEA FINANCE“ д.о.о. Београд, као руковоца података, поводом навода из представке грађана да свакодневно прима узнемиравајуће позиве од стране Руковаоца на број свог фиксног телефона, којом приликом га оператери овог руковоца упозоравају да плати дуг чије постојање подносилац представке спори и који не жели да плати.

У надзору је утврђено да је Руковалац дошао у посед података о личности подносиоца представке на основу уговора о преносу потраживања, закљученим са „VIP mobile“ д.о.о. Београд, са којим је подносилац представке имао закључен уговор о пружању услуге приступа интернету, поводом којег је настало потраживање које спори подносилац представке. Даље, Руковалац је у циљу наплате оспореног потраживања, ангажовао друго правно лице – „CrediExpress“ д.о.о. Београд, с којим је закључио уговор о заступању, на основу којег је исти обрађивач података о личности у предметном случају. Утврђено је да наведени обрађивач у циљу наплате потраживања руковоца, дужницима шаље дописе којима их подсећа да је потребно да измире своје дуговање и позива их на расположиве бројеве телефона. Према изјашњењу руковоца, подносилац представке је контактиран од стране руковоца у циљу наплате потраживања, али је

оспорио постојање истог и одбио плаћање, међутим то није учинио „аргументовано, нити је доставио писани доказ који га ослобађа обавезе“.

Повереник је својим Упозорењем по основу члана 56. ЗЗПЛ упозорио руковоаца да врши недозвољену обраду података о личности у смислу члана 8. тачка 3. ЗЗПЛ, јер је наставио да позива подносиоца представке и након што је отписао спорно потраживање, јер је сврха обраде података већ остварена. Повереник је додатно упутио руковоаца да је приликом обраде података о личности дужан да се придржава начела сразмерности и сврсисходности, која предвиђају да руковалац података сме да врши обраду само оних података о личности који су неопходни и подобни за остварење опредељене сврхе обраде, те да је обрада података која је супротна овим начелима недозвољена. Изнети став имплицира да је обрада података о телефонском броју дужника, од стране повериоца у сврху добровољног измирења дуга, дозвољена и законита све до тренутка док дужник не одбије да плати дуг, оспори потраживање или на било који други, недвосмислен, јасан и коначан начин, стави до знања повериоцу да је добровољно плаћање у конкретној ситуацији немогуће. По наступању описаног, даља обрада податка о броју телефона од стране повериоца, односно лица која поступају у његово име и за његов рачун, у наведену сврху није дозвољена, сходно одредбама члана 8. тачка 6. ЗЗПЛ, јер је исти податак од тог тренутка неподесан за остварење сврхе обраде, а како је су за принудну наплату потраживања, у зависности од случаја, једино надлежни суд, односно приватни извршитељ, који у ту сврху обрађују податке прописане законом.

7. Повереник је извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране Предшколске установе "Врачар" из Београда, као руковоаца података, поводом представке у којој је наведено да је на вратима свог објекта "Бисер" у ул. Светозара Марковића бр. 14-18, у Београду, јавно објавила списак корисника који нису измирили своје обавезе према овој установи.

У надзору је утврђено да је Руковалац заиста поступио на напред наведен начин. Такође је утврђено да су родитељи деце од стране запослених у овој установи претходно више пута замољени да измире своја дуговања, чиме би омогућили несметан и редован васпитно-образовни рад, здравствену заштиту деце и правилну негу и исхрану, на шта је Установа обавезна по Закону о предшколском образовању и васпитању.

Повереник је својим Упозорењем по основу члана 56. ЗЗПЛ упозорио Руковоаца да је: супротно одредбама члана 8. тачка 1. ЗЗПЛ, без законског овлашћења или пристанка за обраду, извршио недозвољену обраду личних података корисника услуга по уговорима о дневном боравку детета у предшколској установи, на тај начин што је на вратима објекта "Бисер" на адреси Светозара Марковића бр. 14-18 у Београду, јавно истакао и држао истакнуто неутврђени број дана, "Обавештење корисницима који нису измирили своје обавезе према установи" и у саставу истог списак "Дужници", у коме се налазе имена и презимена осморо деце која ову установу похађају и номинални износ дуга; супротно одредбама члана 47. ЗЗПЛ, није предузео техничке, кадровске и организационе мере заштите података о личности корисника услуга којима располаже у својству установе из система образовања и васпитања, у складу са утврђеним стандардима и поступцима; супротно одредбама чл. 51. и 61. став 2. ЗЗПЛ, није евиденције о збиркама података

које води по основу императивних прописа или пристанка лица доставио Поверенику ради уписа у Централни регистар.

Руковалац је дописом благовремено обавестио Повереника да је поступио по Упозорењу и доставио доказе за то.

8. Повереник је извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање (РФЗО), као руковоаца података, поводом представке грађана да у филијали Руковаоца на адреси Немањина 30, Београд, издаје осигуранику на његов захтев, листинг (М4 образац) који садржи податке о стажу осигурања, зарадама, накнадама зарада, основицама осигурања, уговореним и другим накнадама и висини уплаћених доприноса подносиоца захтева – запосленог, а ради уписа његовог детета у предшколску установу.

Приликом надзора Повереник је непосредним увидом код Руковаоца на наведеној адреси, утврдио да Руковалац, на захтев физичких лица за потребе уписа деце у предшколске установе, не издаје уверења из члана 142. став 1. Закона о пензијском и инвалидском осигурању, већ истим лицима издаје листинг са свим подацима о запосленом, који садржи податке о стажу осигурања, зарадама, накнадама зарада, основицама осигурања, уговореним и другим накнадама и висини уплаћених доприноса.

Након спроведеног надзора, Повереник је у складу са одредбама члана 56. став 1. ЗЗПЛ, упозорио Руковаоца на неправилност у обради података о личности, обзиром да поступајући по захтевима физичких лица - осигураника, а ради уписа њихове деце у предшколске установе, истима издаје листинг (М4 образац) са подацима о запосленом, који садрже податке о стажу осигурања, зарадама, накнадама зарада, основицама осигурања, уговореним и другим накнадама и висини уплаћених доприноса, што је супротно одредбама члана 142. став 1. Закона о пензијском и инвалидском осигурању, чиме Руковалац врши обраду података о личности без правног основа из члана 8. тачка 1. Закона о заштити података о личности.

Руковалац је дописом благовремено обавестио Повереника да је поступио по Упозорењу.

9. Повереник је извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање (РФЗО), као руковоаца података, поводом прикупљања оцена лекарских комисија које се односе на осигурана лица - запослене код свих послодаваца у Републици Србији, у сврху исплате накнаде зараде за време привремене спречености за рад.

У поступку надзора је утврђено да за наведену обраду података о личности не постоји правни основ, јер иста није прописана ниједним законом, нити би се могла заснивати на пристанку запосленог као лица на које се подаци односе, због тога што се такав пристанак не би могао сматрати слободно датим јер је условљен остваривањем права на накнаду зараде. Наиме, чланом 170. Закона о здравственом осигурању прописано је да се накнада зараде исплаћује на основу извештаја о привременој спречености за рад (дознака), издатог од стране стручно медицинског органа у поступку, због чега је обрада података о личности осигураника

здравственог осигурања садржаних у оцени лекарске комисије недозвољена. Такође, ова обрада је недозвољена и у смислу члана 8. тачке 6. и 7. ЗЗПЛ, јер се на тај начин врши обрада података о личности који су непотребни и неподесни за остваривање сврхе обраде, а по броју и врсти су несразмерни сврси обраде.

Након спроведеног поступка надзора, Повереник је у складу са одредбама члана 56. став 1. ЗЗПЛ, упозорио Руковаоца да на описани начин врши недозвољену обраду података о личности и посебно указао на неопходност хитног и свеобухватног предузимања мера на отклањању предметних неправилности у обради података о личности, с обзиром на изузетно велики обим обраде података која се на тај начин врши, могуће тешке последице њихове евентуалне злоупотребе, као и немогућност остваривања права на накнаду зараде у случају да запослени не доставе оцене лекарских комисија својим послодавцима.

По пријему Упозорења, РФЗО је у писаној форми обавестио Повереника да је свим својим организационим јединицама наложио да од послодаваца не захтевају достављање оцене лекарских комисија за њихове запослене.

10. Повереник је извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране Ерсте банке, из Београда, као Руковаоца података, поводом већег броја притужби које се односе на продужавање дозвољеног минуса. Наиме, Ерста банка је од својих клијената захтевала да приликом продужавања дозвољеног минуса, осим својих личних података, доставе и податак о Јединственом матичном броју грађана (ЈМБГ) чланова свог домаћинства, као и да наведу степен сродства, а све у смислу обавезног попуњавања Обрасца за евиденцију података о повезаним лицима – клијент (физичко лице).

Повереник је у надзору утврдио да Руковалац тиме врши недозвољену обраду података о личности из члана 8. тачка 1. 6. и 7. ЗЗПЛ, јер за предметну обраду не постоји законски основ, нити је физичко лице чији је ЈМБГ дало пристанак за овакву врсту обраде. Самим тим, ЈМБГ чланова домаћинства је податак који је непотребан и неподесан за остварење сврхе обраде, као и несразмеран сврси обраде.

Повереник је својим Упозорењем по основу члана 56. ЗЗПЛ упозорио Руковаоца на наведену неправилности у обради података о личности, а Руковалац је у року обавестио Повереника да је поступио по Упозорењу, јер је одмах по пријему Упозорења изменио садржину обрасца који попуњавају клијенти физичка лица и да више не прикупља ЈМБГ чланова породичног домаћинства својих клијената.

5.1.3. Поступање Повереника по жалбама

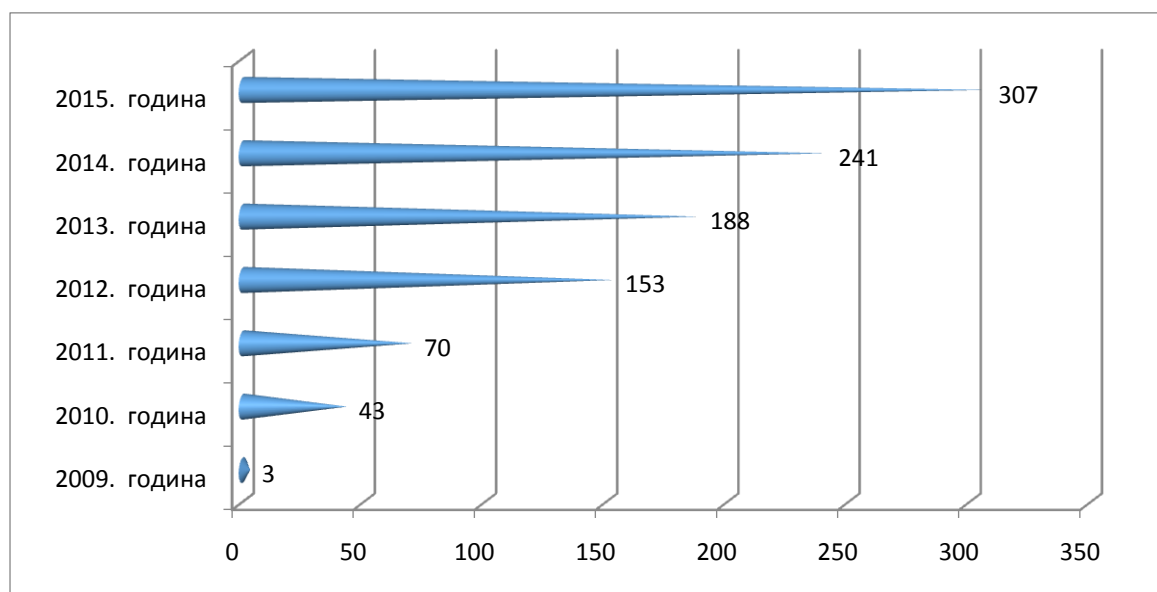
Повереник као другостепени орган поступа по жалбама због повреде права у вези са обрадом података о личности, односно поводом увида у податке. На поступак одлучивања по жалби Повереник примењује одредбе Закона о општем управном поступку, осим ако ЗЗПЛ не уређује предметну материју на други начин.

Лице које се претходно обратило руковооцу 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 руковооцу 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 2015. године изјављено 307 жалби, што у односу на 2014. годину представља увећање за 27,8%, у односу на 2013. годину за 63,9%, у односу на 2012. годину за 101,3% и у односу на 2010. годину за 616,3%.

Повереник је током 2015. године поступао по 362 жалбе, од чега је 307 примљено током 2015. године, а преосталих 55 су пренете из 2014. године.

Графикон 12. Жалбе изјављене Поверенику по годинама



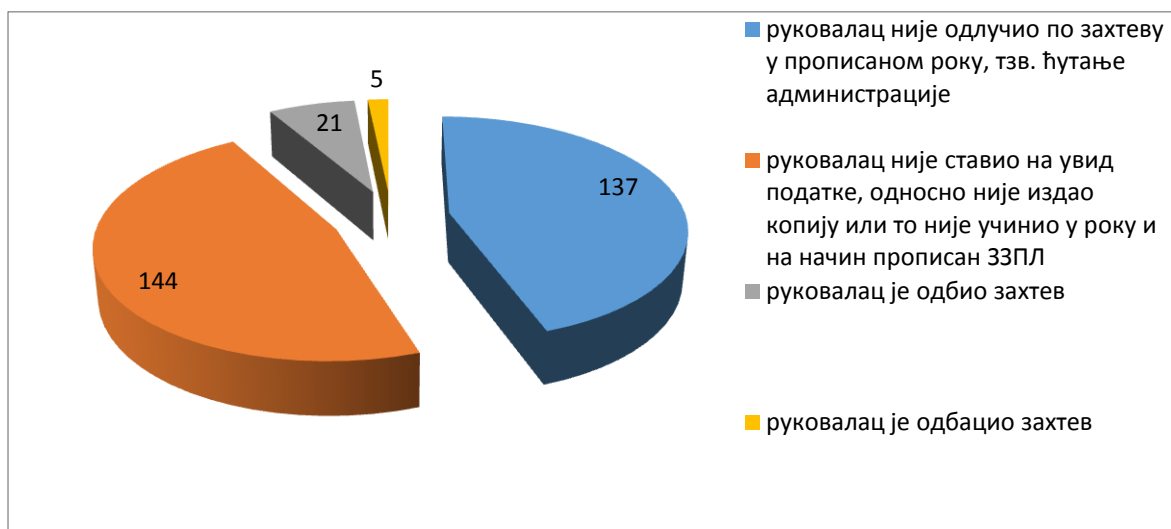
Најчешћи разлог за изјављивање жалбе Поверенику је да руковооци нису ставили на увид податке или нису издали копију податка или то нису учинили у прописаном року и на начин прописан ЗЗПЛ (144). У поређењу са 2014. годином, када је из овог разлога изјављено 43,6% од укупног броја изјављених жалби, 2015. године је из овог разлога изјављено 46,8%, што представља негативан тренд раста.

Следећи најчешћи разлог за изјављивање жалбе Поверенику је да руковооци нису поступали по захтеву подносилаца у прописаном року, тзв. ћутање администрације (137). У поређењу са 2014. годином, када је из овог разлога изјављено 40,2% од укупног броја изјављених жалби Поверенику, 2015. године је из овог разлога изјављено 44,8%, што указује на повећано игнорисање захтева подносилаца од стране руковалаца, што такође представља негативан тренд раста.

Поверенику је током 2015. године изјављено 26 жалби из разлога што је руковалац одбио захтев подносиоца (21) или га је одбацио (5). Ова два разлога за изјављивање жалбе Поверенику су мање заступљена него 2014. године када је

Поверенику изјављено укупно 39 жалби, и то из разлога што је руковалац одбио захтев подносиоца (35) или га је одбацио (4).

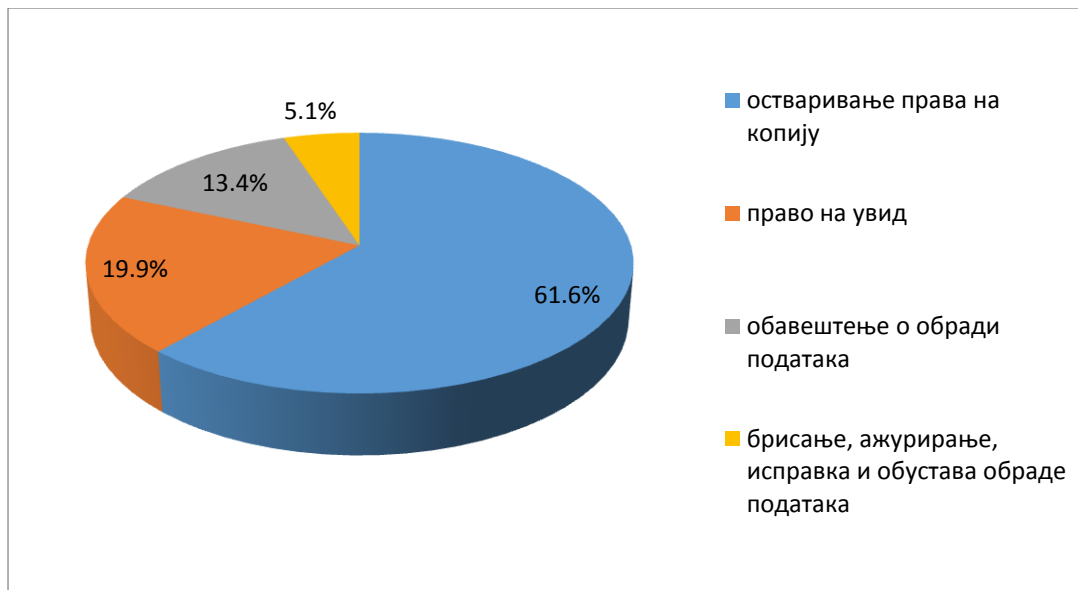
Графикон 13. Разлози за изјављивање жалбе Поверенику у 2015. години



Жалбе изјављене Поверенику односе се на податке из: полицијских евиденција, кадровских евиденција, области пензијског, инвалидског и здравственог осигурања, списка судова, списка предмета центара за социјални рад, матичне књиге, медицинске документације, листинга телефонских позива итд.

Захтеви поводом којих су, због одговарајућег непоступања руковалаца, изјављене жалбе Поверенику, односе се на остваривање: права на копију (61,6%); права на увид (19,9%); права на обавештење о обради података (13,4%) и на брисање, ажурирање, исправку и обуставу обраде података (5,1%). Највећи број жалби изјављених Поверенику односи се на остваривање права на копију (61,6%), што указује да је то уједно захтев који се и најчешће подноси руковаоцима, 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 руковаоци.

Графикон 14. Захтеви поводом којих су изјављене жалбе Поверенику у 2015. години

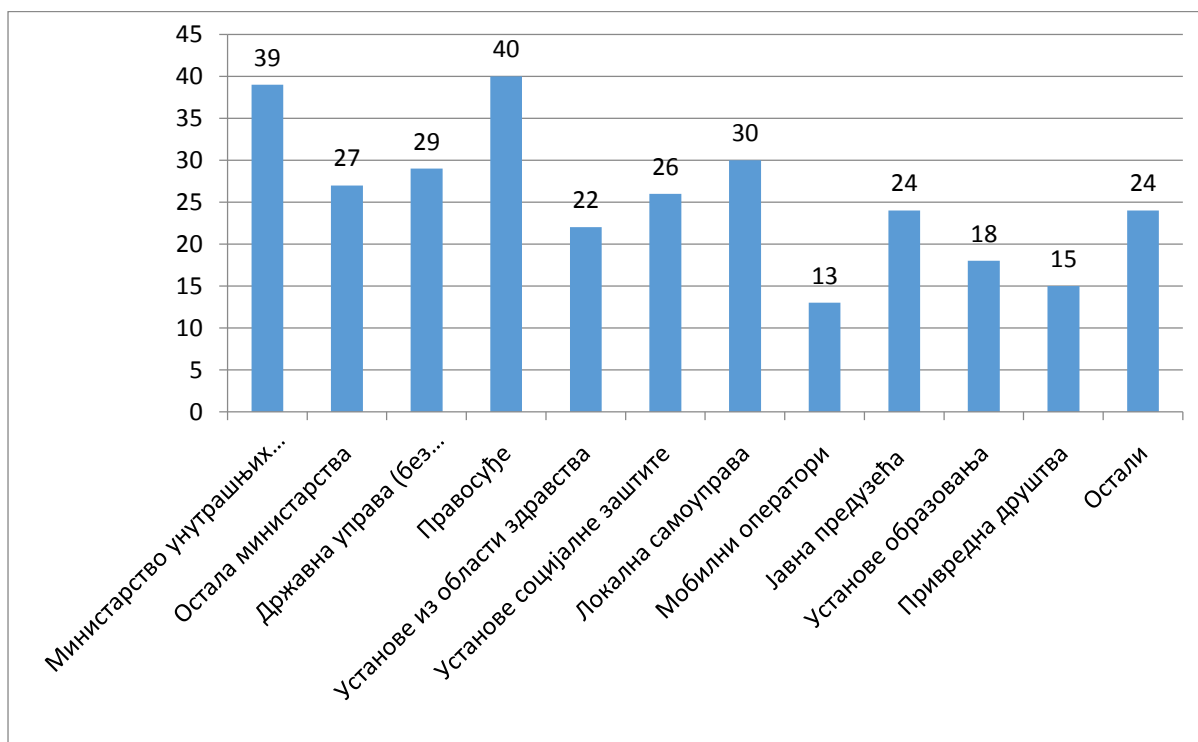


Највећи број жалби, чак 281, изјављене су због (не)поступања органа власти.

Од укупно 307 жалби изјављених 2015. године, највећи број (40) је изјављено због (не)поступања руковалаца у области правосуђа, што представља увећање од 55% у односу на 2014. годину када су изјављене 22 жалбе. Због (не)поступања Министарства унутрашњих послова (МУП) изјављено је 39 жалби, а због (не)поступања свих осталих министарстава заједно 27 жалби.

Уочава се да су скоро сви руковаоци, без обзира на врсту, међусобно прилично изједначено (не)поступају по захтевима подносилаца због чега ови изјављују жалбу Поверенику.

Графикон 15. Руковаоци на чије (не)поступање су изјављене жалбе



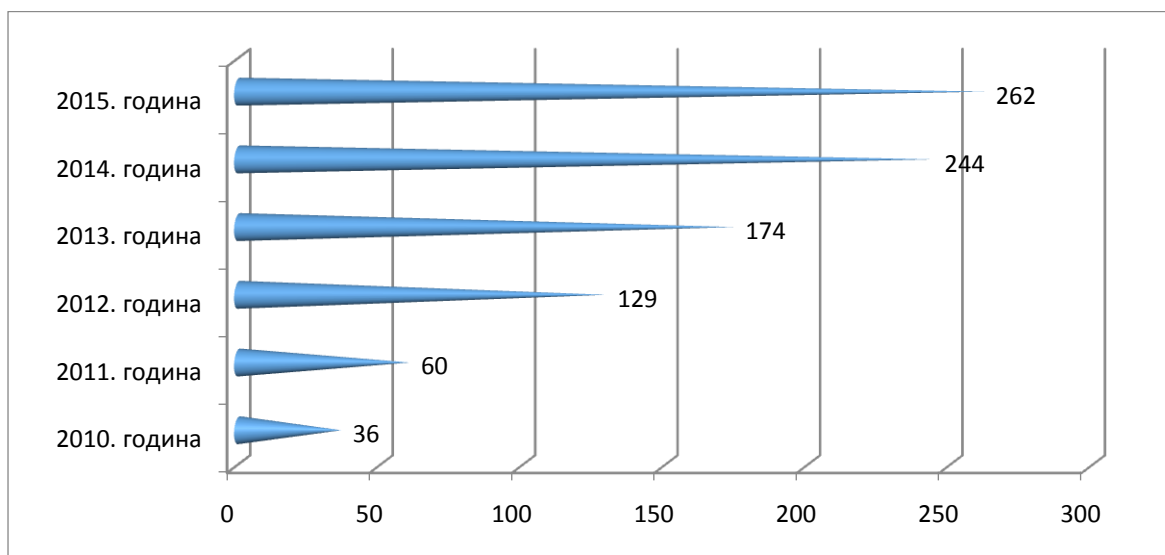
Жалбе изјављене против МУП чине 13% од свих жалби (307) изјављених Поверенику. Ове жалбе су изјављене због (не)поступања, односно закаснелог поступања МУП по захтевима грађана за остваривање права у односу на податке из бројних евиденција које води МУП.

Недавном унутрашњом реорганизацијом МУП, некадашњи Биро за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, који је деловао при Кабинету министра, замењен је Одељењем за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, које је у саставу Секретаријата МУП, тако да још увек није могуће дати оцену да ли ће ова промена довести до напретка у поступању по захтевима грађана, односно уопште у области заштите података о личности.

Током 2015. године Повереник је поступао по 362 жалбе, од којих је 307 примио 2015. године и 55 жалби које су пренете из 2014. године. Од предметних 362 жалбе Повереник је током 2015. године окончао поступак по 262 жалбе (207 из 2015. године и свих 55 из 2014. године), а 100 жалби је пренето за поступање у 2016. годину.

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

Графикон 16. Решене жалбе Повереника по годинама



У одлукама донетим по изјављеним жалбама, Повереник је утврдио да је жалба била основана у 171 случају, односно 65,3%, од чега је у 111 случајева, односно 42,4%, донето решење са налогом руковаоцу. Повереник је: дао налог руковаоцу да поступи по захтеву (67), дао налог руковаоцу да податке да подносиоцу захтева (23), поништио одлуку руковаоца с налогом за поступање по захтеву (5), поништио одлуку руковаоца (1), поништио одлуку руковаоца и предмет вратио руковаоцу на поновно поступање (15). У 60 случајева, односно 22,9%, Повереник је закључком обуставио поступак јер је руковалац, пре доношења одлуке Повереника по жалби, поступио по захтеву или је подносилац одустао од жалбе. Остале жалбе, односно 34,7% од укупно свих решених жалби, Повереник је решио тако што је укупно у 52 случаја, односно 19,8%, одбио жалбу као неосновану (45) или је одбио захтев као неоснован (7), а у 39 случајева, односно 14,9%, Повереник је одбацио жалбу из формалних разлога (због ненадлежности, непотпуна жалба, преурањена жалба или недопуштена жалба).

Графикон 17. Одлуке Повереника по жалбама у 2015. години



Током извештајног периода Повереник је донео укупно 95 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. По решењу Повереника поступила су **82 руковоаца који су о томе обавестили Повереника, односно 86,3%**, 8 руковалаца није поступило по решењу и 5 руковалаца још није обавестило Повереника да ли су поступили по решењу.

Примери:

1. Подносилац захтева је руковоацу података - „Piraeus bank“ ад, Београд, поднео захтев за остваривање права у вези са обрадом података о личности, којим је тражио обавештење о свим подацима које руковалац обрађује о њему. Руковалац података није у законском року обавестио подносиоца у вези са поднетим захтевом, већ га је упутио на Централни регистар Повереника на његовој интернет страни и на збирку података под називом „Подаци корисника производа и услуга банке“, наводећи да се у тој збирци могу пронаћи одговори на сва постављена питања. Незадовољан

одговором руковоаца података, подносилац захтева је изјавио жалбу Поверенику, који је донео решење којим је наложио руковоацу података да без одлагања, а најкасније у року од пет дана од дана пријема решења, подносиоцу захтева достави обавештење о свим подацима о личности које обрађује о њему. У образложењу решења је наведено да је неспорно право подносиоца захтева према члану 19. ЗЗПЛ да га руковалац потпуно обавести о подацима које обрађује о њему у својим збиркама и да се не може прихватити навод руковоаца да је поступио по поднетом захтеву јер је подносиоца упутио на Централни регистар Повереника, из разлога што евиденције о збиркама података које руковалац пријављује Поверенику ради уписа у Централни регистар не садрже податке о личности за поједина физичка лица, због чега је дужан да поступи по захтеву и подносиоца захтева обавести о подацима које о њему обрађује.

2. Подносилац захтева је руковоацу података – МУП, поднео захтев за остваривање права поводом извршеног увида, којим је тражио брисање података из безбедносне провере сачињене приликом његовог конкурисања у Центру за основну полицијску обуку (ЦОПО), и то податка да “исти често обавља послове физичког обезбеђења у угоститељским објектима и приватним прославама”. Руковалац је одбио поднети захтев са образложењем да се не ради о подацима о личности у смислу одредби ЗЗПЛ, јер се на основу података чије се брисање тражи појединац не може одредити, односно на основу њих се не може приступити личним подацима и лице се не може идентификовати. Против наведене одлуке руковоаца, подносилац захтева је изјавио жалбу Поверенику наводећи да наведени подаци нису тачни, јер се никада није бавио пословима обезбеђења, због чега и тражи њихово брисање. У поступку по жалби Повереник је поништио првостепено решење и предмет вратио на поновни поступак, уз образложење да ожалбени акт не садржи све јасне и разумљиве разлоге на основу којих би се могло закључити да је чињенично стање правилно утврђено и да је правилно примењено материјално право. Ово стога што је остало нејасно на основу чега је руковалац података у безбедносној провери која садржи податке о личности подносиоца, уписао и податак који гласи “често обавља послове физичког обезбеђења у угоститељским објектима и на приватним прославама”; да ли је овај податак уписан на основу конкретних доказа, односно одређене документације коју руковалац података води у својим збиркама или се ради о подацима преузетим из евиденције другог руковоаца овлашћеног за прикупљање података о личности чија се тачност може проверити претраживањем или се пак ради о податку који је уписан на основу изјава и мишљења других лица. Повереник је својим решењем наложио руковоацу да у поновном поступку утврди да ли се ради о податку о личности у смислу одредбе члана 3. ЗЗПЛ и сходно томе утврди да ли постоје услови за брисање података прописани чланом 22. ЗЗПЛ.

3. Подносилац захтева је Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање поднео захтев за издавање копије података о стажу осигурања за бившег брачног друга, његовим зарадама по свим основама (уговора о раду, уговора о допунском раду, уговора о делу, односно ауторског уговора), податке о уплати доприноса по основу зарада, као и пријаве на осигурање и одјаве са осигурања, за одређени период. Поступајући по поднетом захтеву, првостепени орган је доставио подносиоцу захтева акт у којем је наведено да руковалац податке о стажу, заради, часовима рада, пријавама на осигурање и одјавама са осигурања, издаје само на лични захтев лицу чији су подаци или на захтев суда. Против овог акта подносилац захтева је изјавио жалбу Поверенику, који је нашао да жалба није основана, из разлога што права у вези са обрадом података о личности (обавештење, увид и копија), као и права

поводом извршеног увида (исправка, допуна, ажурирање, брисање, прекид и привремена обустава обраде) према ЗЗПЛ припадају 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 обрадом података о личности у смислу ЗЗПЛ.

4. Подносилац захтева је руковаоцу података – Привредној комори Србије, поднео захтев за остваривање права у вези са обрадом података о личности, којим је тражио копију М4 образаца за период од 1975. године до 1986. године. Како руковалац података није поступио по захтеву у законском року, подносилац захтева је изјавио жалбу Поверенику. С обзиром на то 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 – Телеком Србија а.д. Београд, поднео захтев за остваривање права у вези са обрадом података о личности, којим је тражио копију листинга одлазних позива са његовог фиксног и мобилног телефона за одређени период. Поступајући по поднетом захтеву, руковалац података је донео акт којим је одбио захтев, уз образложење да се у складу са Општим упутством за рад са корисницима у Функцији за бригу о корисницима Мобилне телефоније „Телеком Србија“, рачуни са спецификацијом саобраћаја могу издавати за највише шест месеци уназад, као и то да је податке за потребе надлежних институција (полиција, суд и сл.) могуће доставити у складу са расположивим информацијама из базе података руковаоца, искључиво на њихов захтев. Против овог акта руковаоца подносилац захтева је изјавио жалбу Поверенику. У поступку по жалби, Повереник је својим решењем поништио акт руковаоца и наложио руковаоцу да обавести подносиоца захтева да ли обрађује податке о оствареној телефонској комуникацији са његовог фиксног и мобилног броја телефона за одређени период, и да му, уколико исте обрађује, изда копију листинга одлазних позива за тражени период. У образложењу решења је наведено да руковалац података није правилно утврдио чињенично стање и није правилно применио материјално право, односно није поступио по захтеву у складу са одредбама ЗЗПЛ, није подносиоцу доставио потпуно обавештење о обради података који се на њега односе и због тога што су наводи дати у ожалбеном акту контрадикторни. Имајући у виду да је захтев поднет у складу са ЗЗПЛ, а не у складу са правом које подносиоцу захтева припада као кориснику услуга руковаоца података, то је и руковалац био дужан да по захтеву поступи у складу са обимом права која подносиоцу припадају према ЗЗПЛ, а не према одредбама Упутства на које се позвао у ожалбеном акту, односно да жалиоца обавести да ли обрађује тражене податке и да ли може издати копију тражених података, а уколико сматра да постоје оправдани разлози да се ограниче ова права, о томе донесе решење. Како то руковалац није учинио, Повереник је нашао да је жалба основана, односно да је неспорно право подносиоца захтева да га руковалац истинито и потпуно обавести о томе да ли обрађује податке о оствареној телефонској комуникацији са његовог фиксног и мобилног броја телефона, те уколико исте обрађује, да му изда копију листинга одлазних позива који је поднетим захтевом тражио за одређени период јер не налази да постоје разлози за ограничење ових права у смислу члана 23. ЗЗПЛ.

5.1.4. Вођење Централног регистра

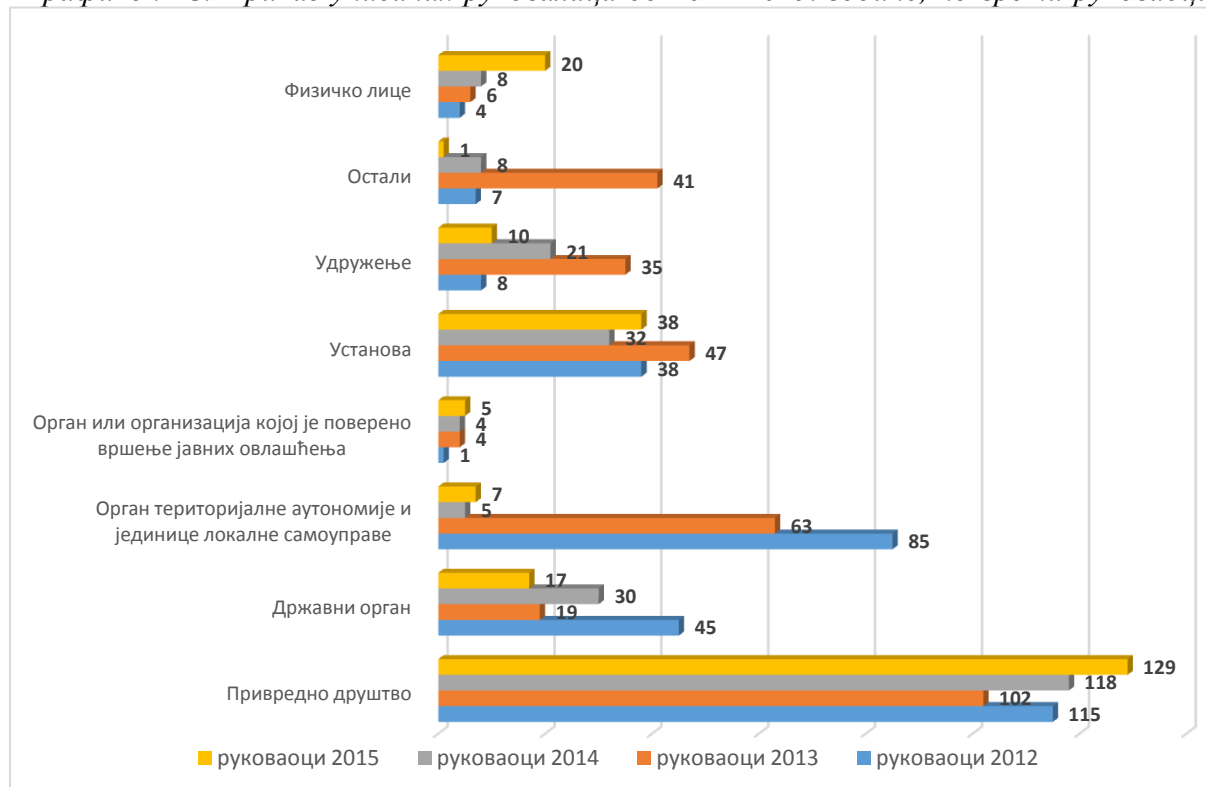
Сви руковаоци збиркама података о личности имају законску обавезу да Поверенику, ради уписа у Централни регистар, доставе евиденције о збиркама података које воде, односно промене ових евиденција, у року од 15 дана од дана успостављања, односно промене.

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.

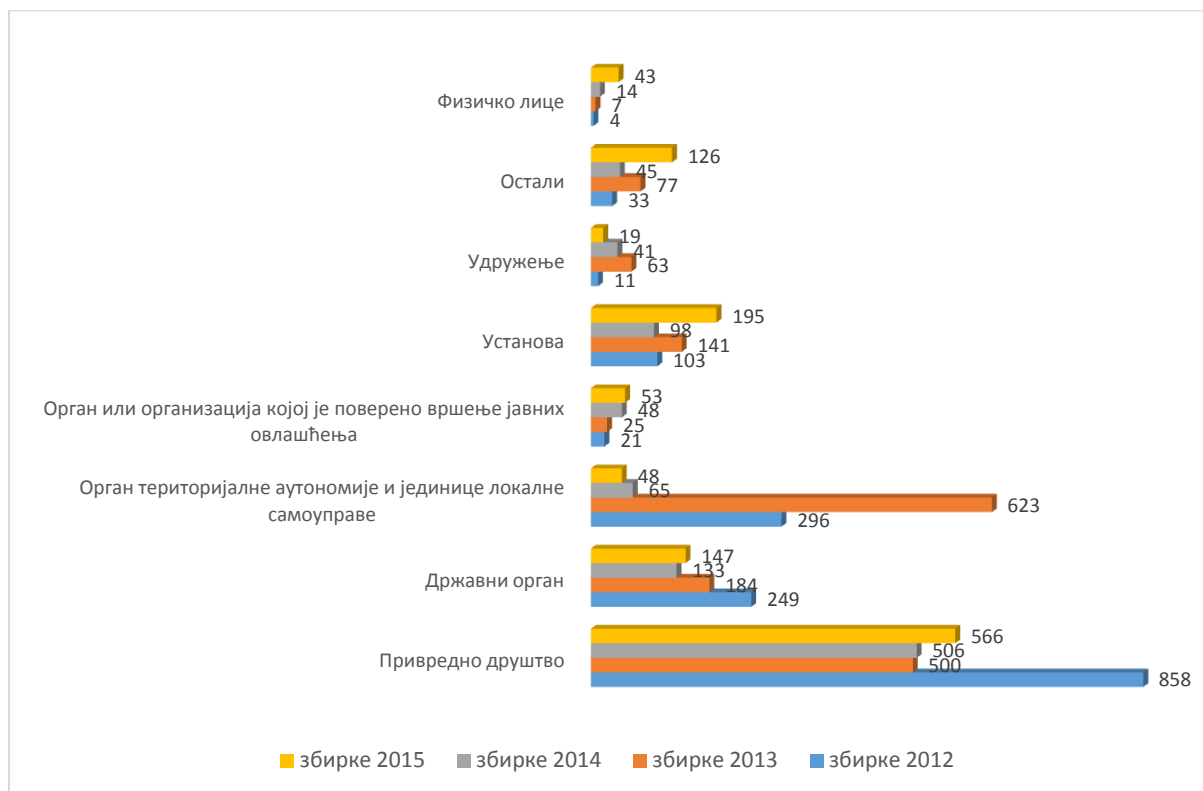
Стање уписа у Централни регистар на дан 31. децембра 2015. године показује да је укупно 1.619 руковалаца података о личности доставило Поверенику евиденције о 8.404 збирке података о личности које воде. То практично значи да је након седам година примене ЗЗПЛ, свега 1.619 руковалаца, од претпостављених око 350.000 руковалаца у Србији, значи око 0,5%, поступило у складу са ЗЗПЛ. За овакво масовно игнорисање, односно непоштовање ове законом уређене обавезе не постоји никакво оправдање.

Такође, уочава се глобални тренд пада уписа у Централни регистар броја руковалаца и броја збирки података које воде, са мањим годишњим осцилацијама. Тако, 2011. године 394 руковаоца је доставило евиденције о 2.083 збирке података које воде, 2012. године 303 руковаоца је доставило евиденције о 1.575 збирки података које воде, 2013. године – 317 руковалаца и 1.620 збирки података и 2014. године - 226 руковалаца и 950 збирки података. Овакав тренд се задржао и током 2015. године када је 227 руковалаца доставило евиденције о 1.197 збирки података које воде.

Графикон 18. Приказ уписаних руковалаца од 2012-2015. године, по врсти руковаоца



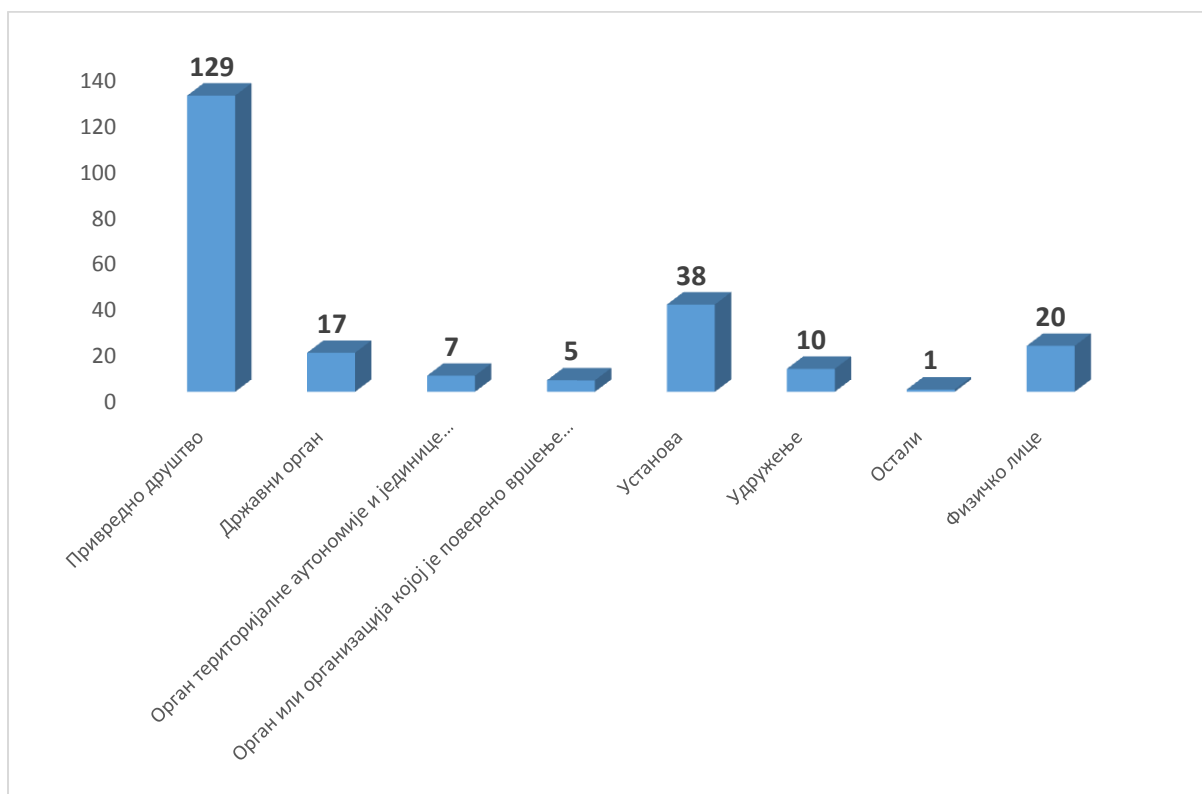
Графикон 19. Упоредни приказ уписаних збирки података о личности од 2012-2015. године, по врсти руковаоца



У погледу достављања евиденција о збиркама података Поверенику ради уписа у Централни регистар током 2015. године, највећи одзив забележен је код привредних друштава – 129, која су доставила 566 евиденција о збиркама података о личности. Слабији одзив је забележен код органа власти – 29 (од којих државни органи – 17, органи територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе – 7 и органи којима је поверено вршење јавних овлашћења – 5) који су доставили укупно 248 евиденција о збиркама података (од чега државни органи – 147, органи територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе – 48 и органи којима је поверено вршење јавних овлашћења – 53). Нешто бољи одзив је забележен код установа – 38, које су доставиле 195 евиденција о збиркама података о личности. Све остале категорије руковалаца су се значајно оглушиле о ову законску обавезу. Горе наведени руковаоци су истовремено доставили Поверенику и највећи број евиденција о збиркама података (привредна друштва – 566, што је у просеку 4,4 евиденције о збиркама података по једном привредном друштву, органи власти – 248, што је у просеку 8,6 евиденција по једном органу власти и установе – 195, што је у просеку 5,1 евиденција по једној установи).

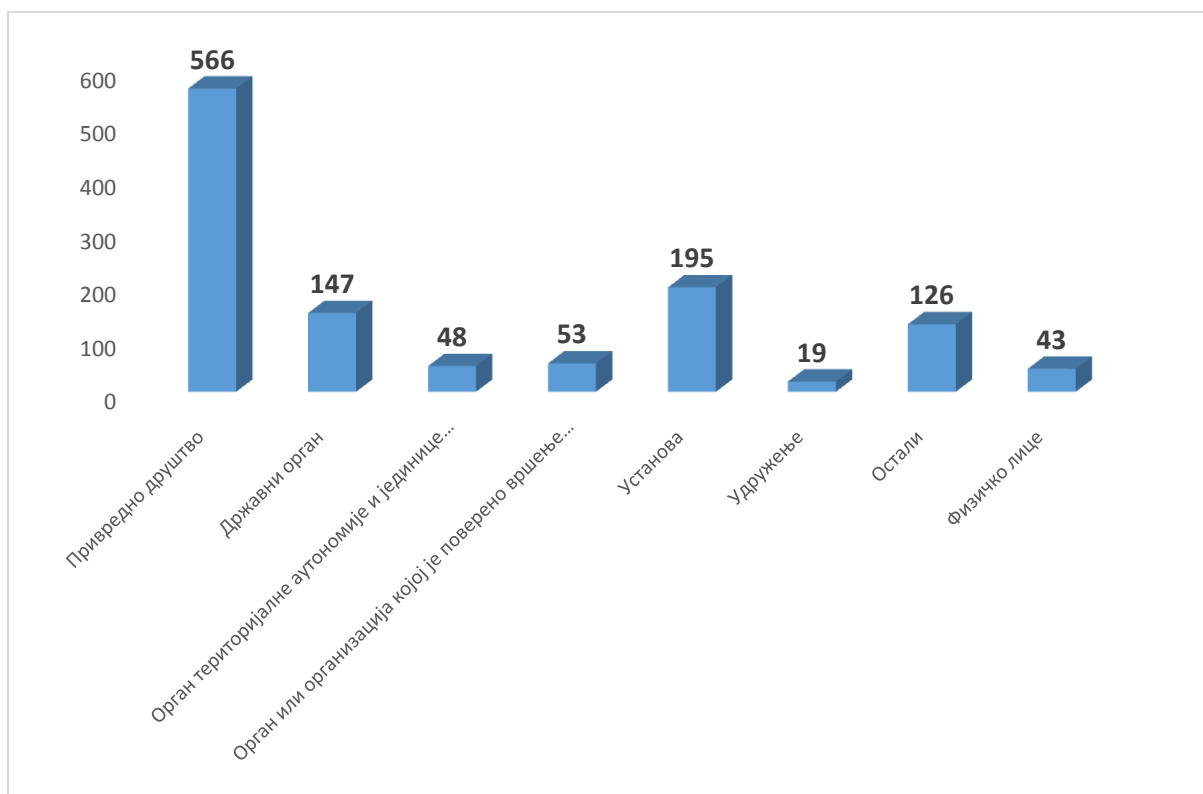
Поред тога што је од руковалаца примио евиденције о 1.197 збирки података које воде, Повереник је током 2015. године примио и 97 захтева за променом у постојећим евиденцијама о збиркама података које воде, од којих је на 90 позитивно одговорено, 2 су окончана службеном белешком и 5 је пренето за поступање у наредну годину.

Графикон 20. Уписани руковаоци у Централни регистар у 2015. години по врсти руковаоца



Током 2015. године, привредна друштва су најбројнији руковаоци уписани у Централни регистар, што је и за очекивати, јер се у овој групацији налази највећи број руковалаца којима је седиште у страним државама и којима је поштовање ове обавезе у њиховим државама веома добро познато. Следе их органи територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе, установе, државни органи, итд. Овом приликом је неопходно имати у виду чињеницу да је број привредних друштава знатно већи од броја државних органа. Највећи број евиденција о збиркама података које воде, доставили су: „Leoni wiring systems southeast“, Прокупље (89), Народна банка Србије (85), Дирекција за јавни превоз градске управе Београда (34), „Nestle Adriatic“, Београд (25), Специјална болница за хемодијализу „Fresenius medical care“ (23), итд.

Графикон 21. Уписане збирке података у Централни регистар у 2015. години по врсти руковаоца

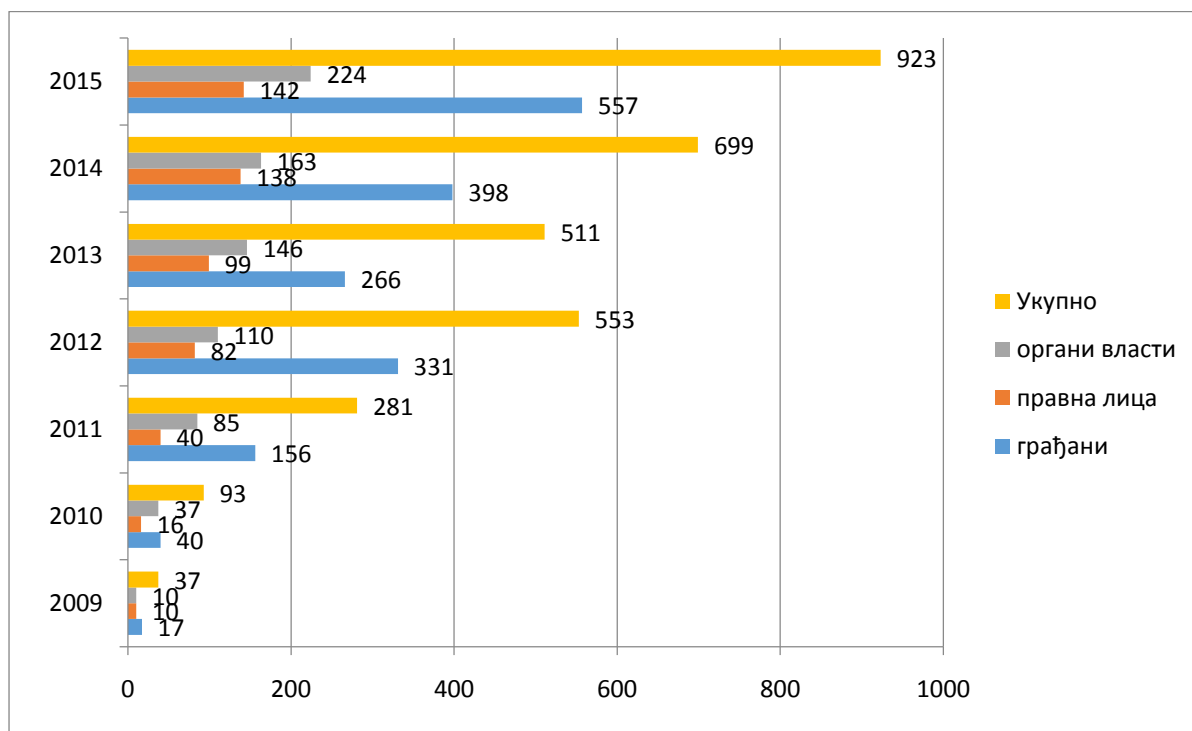


Повереник и даље чини континуиране напоре и позива на поштовање ове обавезе из ЗЗПЛ, пре свега упозорењима која даје руковаоцима, презентацијом законских одредби, едукацијом запослених код већих руковалаца, као и подношењем захтева за покретање прекршајног поступка.

5.1.5. Давање мишљења

Повереник је током 2015. године дао укупно 923 образложена мишљења и одговора, од чега 557 грађанима, 142 правним лицима и 224 државним органима и органима локалне самоуправе.

Графикон 22. Број датих мишљења Повереника по годинама



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 органи власти), 2012. године 523 мишљења (331 грађанима, 82 правним лицима и 110 органима власти), 2013. године 511 мишљења (266 грађанима, 99 правним лицима и 146 органима власти), 2014. године 699 мишљења (398 грађанима, 138 правним лицима и 163 државним органима и органима локалне самоуправе). **Број датих мишљења 2015. године (923) је за 32% увећан у односу на 2014. годину када је Повереник дао 699 мишљења.**

Од 224 мишљења датих државним органима и органима локалне самоуправе, 86 је дато на законе, од чега 79 на нацрте закона и 7 на предлоге закона. Наведених 86 мишљења Повереник је дао на захтев државних органа (59) и по сопственој иницијативи (27).

На захтев државних органа и органа локалне самоуправе, Повереник је дао мишљење на следеће нацрте закона: Нацрт закона о полицији, Нацрт закона о изменама и допунама Закона о ванредним ситуацијама, Нацрт закона о изменама и допунама Закона о безбедности саобраћаја на путевима, Нацрт закона о евиденцијама и обради податка у области унутрашњих послова у два наврата, Нацрт закона о јавном реду и миру, Нацрт закона о јавном окупљању (МУП), Нацрт закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције, Нацрт закона о бесплатној правној помоћи, Нацрт закона о изменама и допунама Закона о јавном бележништву, Нацрт закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела, Нацрт закона о извршењу и обезбеђењу у два наврата

(Министарство правде), Нацрт закона о спорту у три наврата (Министарство омладине и спорта), Нацрт закона о становању и одржавању зграда у два наврата, Нацрт закона о озакоњењу објеката у два наврата, Нацрт закона о радном времену посаде возила у друмском превозу и тахографима у три наврата, Нацрт закона о пријављивању и евидентирању купаца на неодређено време у становима у својини грађана, задужбина и фондација у два наврата, Нацрт закона о истраживању несрећа у ваздушном, железничком и водном саобраћају (Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре), Нацрт закона о привременим ограничењима права привредних субјеката, Нацрт закона о задругама у два наврата (Министарство привреде), Нацрт закона о државним службеницима, Нацрт закона о општем управном поступку у два наврата, Нацрт закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, Нацрт закона о Регистру запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица у јавном сектору, (Министарство државне управе и локалне самоуправе), Нацрт закона о патенту, Нацрт закона о учбеницима у два наврата, Нацрт закона о изменама и допунама Закона о научноистраживачкој делатности (Министарство просвете, науке и технолошког развоја), Нацрт закона о изменама и допунама Закона о водама, Нацрт закона о изменама и допунама Закона о управљању отпадом, Нацрт закона о јаким алкохолним пићима (Министарство пољопривреде и заштите животне средине), Нацрт закона о информационој безбедности у два наврата (Министарство трговине, туризма и телекомуникација), Нацрт закона о производњи и промету наоружања и војне опреме (Министарство одбране), Нацрт закона о изменама и допунама Закона о рударству и геолошким истраживањима (Министарство рударства и енергетике), Нацрт закона о регистру запослених, изабраних, постављених, именованих и ангажованих лица у јавном сектору, Нацрт закона о Агенцији за осигурање депозита у два наврата, Нацрт закона о осигурању депозита у два наврата, Нацрт закона о изменама и допунама Закона о хипотеци (Министарство финансија), Нацрт закона о спомен обележјима (Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања), Нацрт закона о изменама и допунама закона о старој и реткој библиотечкој грађи, Нацрт закона о изменама и допунама Закона о библиотечко-информационој делатности, Нацрт закона о изменама и допунама закона о обавезном примерку публикација, Нацрт закона о изменама и допунама закона о култури (Министарство културе и информисања), Нацрт закона о равноправности жена и мушкараца (Влада РС), Нацрт закона о изменама и допунама Закона о државном премоу и катастру у два наврата (Републички геодетски завод).

По сопственој иницијативи, Повереник је дао мишљење на следеће нацрте закона: Нацрт закона о заштити података о личности, Нацрт закона о изменама и допунама Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела, Нацрт закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала и корупције (Министарство правде), Нацрт закона о јавном реду и миру, Нацрт закона о изменама и допунама Закона о ванредним ситуацијама, Нацрт закона о изменама и допунама Закона о безбедности саобраћаја на путевима (МУП), Нацрт закона о изменама и допунама Закона о водама, Нацрт закона о изменама и допунама закона о шумама, Нацрт закона о јаким алкохолним пићима (Министарство пољопривреде и заштите животне средине), Нацрт закона о основама система образовања и васпитања, Нацрт закона о иновационој делатности, Нацрт закона о изменама и допунама закона о научноистраживачкој делатности (Министарство просвете, науке и технолошког развоја), Нацрт закона о информационој безбедности, Нацрт закона о оглашавању, Нацрт закона о изменама и допунама закона о туризму (Министарство трговине, туризма и телекомуникација), Нацрт закона о изменама и допунама Закона о рударству

и геолошким истраживањима (Министарство рударства и енергетике), Нацрт закона о изменама и допунама Закона о патентима (Завод за интелектуалну својину), Нацрт закона о производњи и промету наоружања и војне опреме (Министарство одбране), Нацрт закона о радном времену посада возила у друмском превозу и тахографима (Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре), Нацрт закона о правима бораца, војних инвалида, цивилних инвалида рата и чланова њихових породица (Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања), Нацрт закона о изменама и допунама закона о коморама здравствених радника (Министарство здравља), Предлог закона о жичарама за транспорт лица, Предлог закона о изменама и допунама закона о банкама, Предлог закона о изменама и допунама закона о НБС, Предлог закона о изменама и допунама закона о промету непокретности, Предлог закона о изменама и допунама закона о одбрани, Предлог закона о изменама и допунама закона о Војсци Србије и Предлог закона о оружју и муницији (Народна скупштина).

Такође по сопственој иницијативи, Повереник је дао мишљење и на следеће предлоге закона које је утврдила Влада Србије (Предлог закона о жичарама за транспорт лица, Предлог закона о изменама и допунама закона о банкама, Предлог закона о изменама и допунама закона о НБС, Предлог закона о изменама и допунама закона о промету непокретности, Предлог закона о изменама и допунама закона о одбрани, Предлог закона о изменама и допунама закона о Војсци Србије и Предлог закона о оружју и муницији). Ова мишљења Повереник је доставио председницима надлежних одбора Народне скупштине, јер у процесу припреме ових предлога закона предлагачи нису тражили мишљење Повереника.

У мишљењима датим на нацрте и предлоге закона Повереник је указивао на уставне гаранције заштите података о личности, те на обавезу да обрада ових података буде уређена законом, а не подзаконским актима и то у погледу следећег минимума питања: сврхе обраде података, врста података који се обрађују, начина коришћења података, врста корисника којима ће подаци бити доступни и рокова чувања података. Указивао је и на то да обрада података о личности која се врши у оквиру безбедносних и других провера мора бити уређена законом и да се може обрађивати само онолико података колико је неопходно за остваривање одговарајуће сврхе (мишљења Повереника на Предлог закона о изменама и допунама Закона о Војсци Србије, Нацрт закона о учбеницима и Нацрт закона о извршењу и обезбеђењу). Такође, Повереник је у мишљењу на Нацрт закона о извршењу и обезбеђењу указао на потребу одговарајућег уређивања објављивања података на Интернету, истичући да његова природа пружа неограничене могућности за преузимање и умножавање података који се на овај начин објављују. Коначно, истакао је и да аудио и видео снимањем може да се угрози и сигурност и приватност грађана, те да је обраду података о личности прикупљених на овај начин потребно законом адекватно уредити (мишљење на Нацрт закона о јавном реду и миру).

Предмет давања мишљења са аспекта надлежности Повереника били су и подзаконски прописи, стратешки акти и други акти. У том смислу, Повереник, је на захтев надлежних органа или по сопственој иницијативи, дао мишљење на седам ових аката, и то на: Предлог основе за вођење преговора и закључивање споразума између Републике Србије и Народне Републике Кине о социјалном осигурању, Изјаву о поверљивости и неоткривању информација који потписују експерти укључени у процес миграције података у оквиру пројекта Пореске управе финансираног из фонда

ИПА 2011, Нацрт анализе Закона о тајности података коју је урадио Центар за евроатлантске студије, Правилник о евиденцијама из области детективске делатности, Правилник о захтевима за уређаје и програмску подршку за законито пресретање електронских комуникација и задржавање податка о електронским комуникацијама, Стратегију финансијских истрага, Нацрт акционог плана за спровођење стратегије реформе јавне управе у РС.

У мишљењима која се тичу примене Закона о заштити података о личности Повереник је заузимао ставове о коришћењу података о личности у научноистраживачке сврхе, употреби система видео-надзора у сврху евидентирања присутности запослених на раду, објављивању спискова физичких лица на интернет презентацијама државних органа у циљу обезбеђивања транспарентности процедура, објављивању фотографија и других података о личности у оквиру информативних брошура, поступању са подацима о личности који се обрађују у вези са спровођењем поступака узбуђивања и др.

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

Повереник је током 2015. поступао по једанаест захтева за изношење података о личности из Србије, од којих је девет примио 2015, а два су пренета из претходне године. Повереник је донео девет одлука по поднетим захтевима, и то седам решења којим се дозвољава изношење података о личности и два закључка о обустави поступка, док је поступање по преостала два захтева пренето у наредну годину, уз напомену да је почетком 2016. године окончан поступак по једном од ова два захтева доношењем решења којим се дозвољава изношење података.

Државе у које је тражено изношење података о личности су: САД, Кина, Мексико, Република Чешка и Индија. Подносиоци захтева су најчешће пословне корпорације које траже изношење података о личности из Србије и достављање тих података уговорним обрађивачима, ради успостављања централизоване базе података (нпр. о запосленима) и корпоративног управљања тим подацима на нивоу међународне групације.

Један од захтева по којима је Повереник поступао и дао дозволу за изношење података у САД поднео је хотел са седиштем на територији Републике Србије који припада интернационалном хотелском ланцу. Захтевом су обухваћени подаци о личности гостију хотела који се односе на њихове потрошачке захтеве, а сврха изношења је омогућавање да ти подаци буду доступни и другим хотелима из истог хотелског ланца, који онда услугу коју пружају могу унапред да прилагоде склоностима конкретног госта.

Поступање у предметима изношења 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; 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 руковаоцима 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 руковаоца који је одговоран за обраду и пренос тих података; идентификовање обрађивача, корисника и других лица којима руковалац намерава да омогући приступ тим подацима; начин на који су уређена права, обавезе и одговорности између руковаоца 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. Ради разјашњења правила 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.

Међутим, како је досадашња пракса показала недовољну уређеност поступка одлучивања о дозвољености изношења података о личности из Републике Србије, преваходно је 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 током 2015. године, као и у претходном периоду, наставио да реализује бројне активности на промоцији и афирмисању права на заштиту података о личности. Повереник је то чинио учешћем на едукативним семинарима и обукама, округлим столовима, конференцијама, издавањем стручне публикације и др. Такође, Повереник се инструктивним дописима обраћао руковаоцима, указујући на неправилности у примени ЗЗПЛ и неопходност да се те неправилности отклоне. 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, али често и на 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, од којих овом приликом издвајамо значајније:

- Предавање на семинару које је организовано од стране Мреже тужилаца Западног Балкана - Међународна сарадња у кривичном правосуђу, уз подршку Републичког јавног тужилаштва, у Београду и Ниш;

- Предавање на стручном саветовању „Изазови видео надзора на радном месту и јавним површинама“, које је организовано од стране Српске асоцијације менаџера корпоративне безбедности, у сарадњи са Асоцијацијом менаџера корпоративне безбедности Југоисточне Европе (SECSA), Пословним училиштем интегрална сигурност и развој (Загреб) и Привредном комором Београда;

- Предавање на стручној обуци „Подизање капацитета државних службеника за примену Закона о заштити података о личности“, у организацији Службе за управљање кадровима Републике Србије;

- Предавање на семинару организованом од стране Немачко – српског привредног удружења, на тему „Како примењивати Закон о заштити података о личности“;

- Предавање на XV симпозијуму о судско-медицинском вештачењу у медицини рада, организовано од стране Удружења судских вештака у медицини рада, одржан у Врњачкој бањи;

- Предавање из области безбедности и безбедносних изазова у области заштите података о личности, организовано од стране друштва Форум Медија;

- Предавање из области безбедности података о личности, у организацији Адвокатске канцеларије Карановић-Николић;

- Предавање за: студенте Правног факултета Универзитета у Београду, одржано у просторијама Повереника, у циљу ближег упознавања студената са надлежностима, обавезама и делокругом рада институције, као и са проблемима са којима се Повереник сусреће у раду; студенте и остале полазнике Школе људских права „Војин Димитријевић“; студенте Православног богословског факултета; студенте Правног факултета Универзитета у Нишу; студенте Филозофског факултета Универзитета у Нишу, као и студенте Факултета организационих наука Универзитета у Београду;

- Интерактивно предавање за полазнике једносеместралног курса за иновацију знања „Парламент и демократија“. Курс је организован у оквиру пројекта „Јачање надзорне улоге и јавности у раду Народне скупштине“, који спроводи УНДП у сарадњи са Народном скупштином Републике Србије, одржан на Факултету политичких наука Универзитета у Београду;

- Предавање „Заштита података о личности и приступ информацијама од јавног значаја – случај Србија“, за полазнике шесте генерације на модулу Политика II, образовног програма „ПолитиКас“ намењеног активистима организација политичких странака које деле вредности за које се залаже Фондација Конрад Аденауер;

- Предавање о надлежностима и раду Повереника, за координаторе за ромска питања и ромске невладине организације, у организацији Канцеларије за инклузију Рома, одржано на Палићу;

- Предавање на тему тајности података у медицинској документацији пацијената, у организацији Клинике за психијатрију Клиничног центра Србије.

Конференције/округли столови

Повереник је поводом 28. јануара, Међународног дана заштите података о личности, организовао конференцију за јавност на којој је указао на главне изазове и препреке с којима се среће у раду у области заштите података о личности.

Повереник је 2. јула, на конференцији коју је организовао за медије, представио Извештај о надзору над спровођењем и извршавањем Закона о заштити података о личности од стране оператора електронских комуникација који пружају услуге приступа интернету и интернет услуге. Повереник је у Извештају истакао незадовољавајуће, врло забрињавајуће стање заштите података о личности у области електронске комуникације, посебно интернет услуга, за чије главне узроке (нормативна неуређеност и одсуство адекватних мера) је одговорна држава. На основу тога, Повереник је, у циљу унапређење стања у овој области, донео препоруке, међу којима су и неке које је већ давао, и то: Доношење нове Стратегије заштите података о личности и Акционог плана за спровођење стратегије; Доношење новог Закона о заштити података о личности; Доношење новог или измене и допуне постојећег Закона о електронским комуникацијама; Успостављање ефикасног система инспекцијског надзора над применом Закона о електронским комуникацијама; Доношење одговарајућих измена законских решења ради успостављања система законитог пресретања електронских комуникација и приступа задржаним подацима, кроз формирање јединственог националног центра којем би сви надлежни државни органи овлашћени за законито пресретање и приступ задржаним подацима, у реалном времену, достављали захтеве за пресретање комуникација, односно приступ задржаним подацима, поткрепљене судским одлукама, чиме би тај национални центар објединио постојеће паралелне техничке могућности различитих агенција и полиције у једну, националну агенцију која би као својеврсни „провајдер“ пружала техничке услуге неопходне за пресретање комуникација и других сигнала свим ауторизованим корисницима, као и приступ задржаним подацима.

Такође, Повереник је учествовао на бројним другим конференцијама, округлим столовима и другим скуповима из области заштите података о личности, као нпр. на:

- Округлом столу „Систем безбедносних провера у Србији у дисбалансу са Уставом“, који је организовао Центар за евроатланске студије, у оквиру пројекта „Усвајање закона о безбедносним проверама – у сусрет већој усклађености са Уставом“, а који је подржала Мисија ОЕБС - а у Србији;
- Презентацији истраживања које је спровела Шер фондација (*Share Foundation*) о томе ко све прикупља податке о нама, где се ти подаци чувају и ко све може да им приступи;
- Скупу који су поводом 28. јануара, Међународног дана заштите података о личности, организовало Друштво за информатику Србије и Привредна комора Србије;
- Међународној конференцији Алтернативе затварању – Пут ка смањењу пренасељености казнено поправних устава, у организацији Београдског центра за људска права;
- Округлом столу о примени Закона о прекршајима, са председницима и судијама прекршајних судова, посебно о питањима и дилемама које су се отварале у току рада на изменама и допунама овог закона;

- Међународној конференцији коју је организовао Заштитник грађана „Омбудсмани/националне институције за заштиту људских права – Изазови у остваривању људских права у избегличкој/мигрантској кризи“;
- Раду радне групе која је организована у оквиру ТАИЕКС Експертске мисије поводом коначног усклађивања нацрта Закона о заштити података о личности са правним тековинама ЕУ;
- Раду Бизит конференције, која се одржава по други пут, с циљем подизања свести стручне јавности о значају примене савремених информационих технологија у пословању;
- Конференцији „Заштита деце на интернету“, која представља део Глобалног програма за изградњу капацитета у борби против сексуалне експлоатације деце на интернету, који спроводе релевантни национални партнери уз подршку УНИЦЕФ и Владе Велике Британије;
- Конференцији „Статистички регистар становништва“, који је одржана у Шапцу, у организацији Републичког завода за статистику;
- Конференцији „Ефективне стратегије супротстављања претњама по сајбер/ИКТ безбедност“, поводом српског председавања ОЕБС и уз учешће представника Секретаријата ОЕБС из Беча;
- Трећој регионалној конференцији о слободи изражавања на интернету, на којој се разговарало о стратегијама за решавање правних, регулаторних и технолошких изазова које носи дигитално медијско окружење. Конференцију су организовали Мисија ОЕБС у Србији, Канцеларија ОЕБС за слободу медија, Школа јавних политика Централно-европског Универзитета у Будимпешти и Шер фондација;
- Конференцији под називом „Информациона безбедност и велике збирке података“, коју је организовало Министарство трговине, туризма и телекомуникација у сарадњи са Америчком амбасадом у Београду, Министарством одбране и Министарством унутрашњих послова;
- Јавном слушању на тему „Сајбер безбедност у Републици Србији“ које је организовао Одбор за одбрану и унутрашње послове Народне скупштине, с циљем да се чланови Одбора и заинтересована јавност информишу о претњама по сајбер безбедност Србије;
- Београдском безбедносном форуму, под називом „Да ли Европа може да редефинише себе?“. Овај пети по реду форум организовали су Београдски фонд за политичку изузетност, Београдски центар за безбедносну политику и Европски покрет у Србији;
- Састанку Пододбора у области правде, слободе и безбедности, на ком се расправљало о тренутном стању у Србији у односу на примену правних тековина ЕУ, а у вези са поглављима 23 и 24. Састанак је организовала Канцеларија за европске интеграције;
- Конференцији и изложби *Infotech 2015*, у организацији Асоцијације за рачунарство, информатику, телекомуникације, аутоматизацију и менаџмент Србије, под покровитељством ресорних министарства Владе Републике Србије;
- Скупу у организацији Министарства унутрашњих послова, као активности у пројекту „Ка националном оквиру за сајбер-безбедност у Србији: изградња вишепартнерске платформе“;
- Округлом столу „Закон о безбедносним проверама – у сусрет већој усклађености са Уставом“, који је организовао Центар за евроатланске студије;

- Скупу који је посвећен формирању Националног центра за одговор на сајбер инциденте (ЦЕРТ) и националног вишепартнерског тела за сајбер безбедност, у организацији Дипло Центра и Мисија ОЕБС у Србији;
- Скупу о успостављању Географског информационог система за ромска насеља у Србији, у организацији Мисија ОЕБС у Србији, а у оквиру пројекта Европска подршка за инклузију Рома;
- Презентацији Студије о изводљивости нових пословних модела дигиталне економије који се базирају на трансферу података о личности преко државних граница, за регион централне и источне Европе, у организацији КПМГ;
- Округлом столу „Улога медија у развоју свести о заштити података о личности“, у организацији Друштва за информатику Србије и Привредне коморе Београда;
- Округлом столу „Нацрт закона о заштити података о личности“, у организацији Министарства правде;
- Саветовању „Безбедност сајтова са информативним садржајем“, које је организовало Министарство културе и информисања у сарадњи са Министарством унутрашњих послова и Републичким јавним тужилаштвом;
- Конференцији „Заштита безбедности и интегритета новинара у региону ОЕБС“, коју су организовали Министарство културе и информисања и Министарство спољних послова, уз подршку Канцеларије представника за слободу медија при ОЕБС;
- Међународној конференцији на којој је представљена радна верзија текста Нацрта закона о општем управном поступку, уз размену искустава из области поступања јавне управе, како у Србији, тако и региону. Скуп је организовало Министарство државне управе и локалне самоуправе, у сарадњи са Регионалном школом јавне управе;
- Јавној расправи о предлогу Правилника о захтевима за уређаје и програмску подршку за законито пресретање електронских комуникација и задржавање података о електронским комуникацијама, коју је организовало Друштво за информатику Србије и Привредна комора Србије;
- Јавној расправи о Нацрту закона о извршењу и обезбеђењу, у организацији Министарства правде, као и на другим скуповима.

Публикација

Повереник је објавио публикацију „Одлуке и ставови Повереника по изјављеним жалбама у поступку заштите података о личности“, која садржи око 40 одлука и ставова Повереника. Публикација је осмишљена као инструктивни приручник, тако да кроз приказане примере из праксе Повереника, грађани могу ближе да се упознају са правима која им припадају по ЗЗПЛ. Ова публикација би требало да допринесе не само едукацији и порасту свести грађана о њиховим правима у вези са заштитом података о личности, него и да помогне руковооцима података за потпуну и доследну примену ЗЗПЛ у пракси и тиме допринесе ефикаснијем остваривању права грађана у вези са заштитом података о личности.

5.2. Поступање правосудних органа у области заштите података

5.2.1. Поступање тужилаштва по кривичним пријавама Повереника

Повереник је током 2015. године поднео 3 кривичне пријаве због кривичног дела из члана 146. КЗ. У досадашњем периоду, од 2010. године до краја извештајног периода, Повереник је поднео укупно 29 кривичних пријава, због кривичних дела из члана 146, 355 и 359. КЗ.

Од свих кривичних пријава које је Повереник до сада поднео, донета је једна правоснажна осуђујућа пресуда, осам кривичних пријава је одбачено због наступања застарелости гоњења или примене начела опортунитета. Поступак по другим кривичним пријавама и даље није окончан. 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 2015. године поднео 19 захтева за покретање прекршајног поступка због повреда одредби ЗЗПЛ. Поводом свих прекршајних захтева које је поднео до сада, Повереник је током 2015. године примио 35 одлука прекршајних судова (првостепених и другостепених), који су одлучили на следећи начин: 20 осуђујућих пресуда, 1 ослобађајућа пресуда, 11 поступака је обустављено и 3 жалбе окривљених су уважене и предмети враћени првостепеном суду на поновно одлучивање.

Прекршајни поступци обустављени су због наступања застарелости или прекида поступка због недоступности одговорног лица. Ослобађајућа пресуда (првостепена) донета је у предмету прекршајне одговорности Клиничког центра Србије, директора КЦС и директора Ургентног центра КЦС, у предмету поводом објављивања података о здравственом стању пацијенткиње, а што је изазвало велико интересовање јавности. Против ове пресуде Повереник је изјавио жалбу, с обзиром да ова пресуда садржи пропусте у утврђеном чињеничном стању, као и да је дошло до погрешне примене материјалног права, а по којој још увек није решено.

Анализирајући ових 35 одлука прекршајних судова, Повереник констатује да су у неким предметима са истим чињеничним и правним основом, од стране различитих прекршајних судова донете 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 20 осуђујућих пресуда, види се да је у пет пресуда окривљенима изречена само опомена, а у преосталих 15 осуђујућих пресуде окривљенима су изречене новчане казне у укупном износу од 624.000 динара, што значи да просечна новчана казна износи око 41.600 динара. Имајући у виду законски распон казни, јасно је да су износи новчаних казни знатно ближи законском минимуму него максимуму. Најзад, од једанаест обустављених поступака, седам је обустављено због наступања апсолутне застарелости од две године за покретање и вођење

прекршајног поступка. Повереник је у поступку израде и усвајања Закона о прекршајима више пута безуспешно указивао да је рок од две године за наступање апсолутне застарелости исувише кратак због чега ће поступак у већем броју предмета бити обустављен, што се и дешава.

5.2.3. Поступање Управног суда по тужбама против одлука Повереника

Током 2015. године Управни суд је примио 24 тужбе против одлука Повереника, које је доставио Поверенику на изјашњење. Највећи број тужби (12) поднете су против решења којима је одбијена жалба подносиоца као неоснована, 4 тужбе су изјављене против закључка о обустави поступка по жалби, 3 тужбе су изјављене против закључка о одбацивању жалбе, 4 тужбе су изјављене због наложене мере руковоцу да поступи по захтеву и 1 тужба је изјављена против дописа Повереника којим се странка обавештава да је руковалац поступио по решењу Повереника да се отклоне неправилности у обради података о личности и да је тиме поступак надзора окончан.

Управни суд је у току 2015. године решио 23 тужбе, тако што је у 20 случајева одбио тужбу, 1 тужбу је одбацио, а 2 тужбе је уважио и поништио одлуке Повереника из процесних разлога и предмете вратио на поновно одлучивање.

Овом приликом није потребно посебно указивати на пресуде којима је Управни суд одбио или одбацио тужбе против Повереника, већ се указује на две пресуде овог суда којима су уважене тужбе и предмети враћени Поверенику на поновно одлучивање.

У једном од ова два предмета, Повереник је решењем одбио, као неосновану, жалбу жалиоца, односно тужиоца изјављену против акта Градске управе града Београда, којим је одбијен захтев тужиоца за издавање извода из матичне књиге рођених, венчаних и умрлих за пок. ујака, уз образложење да се, у конкретном случају, не ради о издавању копије података по поднетом захтеву у вези са обрадом података о личности руковоцу података, јер такав захтев тужилац није поднео, него о захтеву за издавање извода из матичних књига који према члану 3. Закона о матичним књигама представљају јавне исправе и по којем надлежни орган поступа у складу са законом којим се уређује општи управни поступак.

Против решења Повереника којим је одбио жалбу, поднета је тужба Управном суду, који је донео пресуду да се тужба уважава, поништава решење Повереника и предмет враћа на поновни поступак. У образложењу пресуде се наводи да је тужени (Повереник) диспозитивом оспореног решења жалбу тужиоца одбио као неосновану, а у образложењу оспореног решења тужени наводи да тужилац није поднео захтев по основу ЗЗПЛ, већ захтев за издавање извода из матичних књига. Ипак, Суд је нашао да разлози из образложења оспореног решења не упућују на правилност одлуке каква је дата у диспозитиву, због чега је предмет враћен Поверенику на поновно одлучивање.

У поновном поступку, Повереник је донео решење којим је одбацио, као непотпуну, жалбу тужиоца, јер уз жалбу није приложио захтев за остваривање права у вези са обрадом података о личности поднет руковоцу података у складу са ЗЗПЛ.

У другом предмету, Повереник је решењем одбио, као неосновану, жалбу жалиоца, односно тужиоца изјављену против решења Вишег јавног тужилаштва у

Крушевцу и акта којим је тужилац обавештен да ниједан од предмета у које је тражио увид и копију својих података, није предмет овог тужилаштва, уз образложење да је у конкретном случају, руковалац поступио по поднетом захтеву и тужиоца у складу са одредбом члана 25. став 1. ЗЗПЛ обавестио да није у могућности да удовољи његовом захтеву јер се ради о предметима других руковалаца података.

Против решења Повереника којим је одбијена жалба, поднета је тужба Управном суду, који је донео пресуду да се тужба уважава, поништава решење Повереника и предмет враћа на поновни поступак. У образложењу пресуде се наводи да је жалба тужиоца неразумљива, јер је као одлуке против којих изјављује жалбу означио два решења Вишег јавног тужилаштва у Крушевцу, која нису била предмет захтева за остваривање права у вези са обрадом података о личности, а не акт истог тужилаштва добијеног поводом поднетог захтева, па је тужени (Повереник) сходно одредби члана 58. став 1. у вези са чланом 222. став 1. Закона о општем управном поступку требало тужиоцу да наложи да отклони наведени недостатак жалбе. Даље се наводи да због неразумљивости жалбе тужиоца, која није отклоњена, произилази да диспозитивом оспореног решења Повереника није решено о предмету жалбе у целини, те је предмет враћен Поверенику на поновно одлучивање.

У поновном поступку, након прецизирања жалбе од стране тужиоца да жалбу изјављује против акта Вишег јавног тужилаштва у Крушевцу којим је обавештен да ово тужилаштво не поседује тражене податке, Повереник је донео решење да се жалба одбије, као неоснована.

6. САРАДЊА ПОВЕРЕНИКА

6.1. Домаћа сарадња

Сарадња са државним органима и организацијама

Однос између Народне скупштине Републике Србије и Повереника је дефинисан законима који уређују њихову надлежност и статус. Сарадња Народне скупштине и Повереника у 2015. години одвијала се у складу са праксом која је успостављена и примењује се последњих неколико година. Овај део извештаја садржи неколико важнијих аспеката сарадње.

Повереник је, у складу са законом, 30. марта 2015. године поднео Народној скупштини Извештај о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности, за 2014. годину. Извештај је достављен и председнику Републике, Заштитнику грађана и Влади Републике Србије и објављен на веб презентацији Повереника. Одбор за културу и информисање је на 25 седници одржаној 18. маја 2015. године размотрио Извештај Повереника за 2014. годину. Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу и Одбор за људска и мањинска права и равноправност полова су разматрали Извештај Повереника на седницама које су одржане 2. јула 2015. године. Одбори су, поводом извештаја, усвојили предлоге закључака за Народну скупштину. **Народна скупштина није у**

пленуму разматрала Извештај Повереника за 2014. годину до закључења овог извештаја.

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](#) (ЗЗПЛ) и [4.2.2. Иницијативе и мишљења у вези са прописима](#) (Закона о приступу информацијама).

Тако на пример, Повереник је надлежним одборима Народне скупштине и Заштитнику грађана, упутио иницијативу за подношење амандмана на чл. 24. Закона о улагањима који је суштински мењао и успостављао посебан режим слободног приступа информацијама од јавног значаја од оног који је уређен Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја, искључујући право жалбе Поверенику код уговора о улагањима. Поводом тога, Влада је прихватила овај амандман на свој Предлог закона.

Такође, Повереник је председницима надлежних одбора Народне скупштине доставио мишљење на предлоге неколико закона и то: Предлог закона о жичарама за транспорт лица, Предлог закона о изменама и допунама закона о банкама, Предлог закона о изменама и допунама закона о НБС, Предлог закона о изменама и допунама закона о промету непокретности, Предлог закона о изменама и допунама закона о одбрани, Предлог закона о изменама и допунама закона о Војсци Србије и Предлог закона о оружју и муницији, будући да у процесу припреме ових предлога закона није тражено његово мишљење.

На позив одређених скупштинских одбора, **Повереник је присуствовао појединим седницама одбора, односно учествовао у јавним слушањима и другим догађајима које су предметни одбори организовали у 2015. 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 имао неколико разговора са председником Владе Србије, Александром Вучићем, о актуелним проблемима у раду Повереника, као и о начинима за остваривање ближе сарадње Повереника са Владом и другим државним органима. Премијер Вучић је истакао потребу чешће комуникације повереника и представника Владе Србије и сагласио се да, као редовну праксу, треба увести месечне сусрете са заштитником грађана и повереником за информације. У 2015. години, реализована су два таква сусрета.

По питању односа Повереника и Владе, истиче се да је Повереник неколико пута скретао пажњу Влади, односно њеним члановима, на поједина питања од значаја за рад Повереника, као што је питање предложеног Нацрта ЗЗПЛ које је припремило Министарство правде, измена и допуна Закона о приступу информацијама, покушај снижавања нивоа права на приступ информацијама и непридржавања Пословника Владе при предлагању или доношењу прописа у погледу прибављања мишљења Повереника, доношење подзаконског акта о мерама чувања и

архивирања нарочито осетљивих података о личности, доношење Акционог плана за спровођење Стратегије о заштити података о личности и др. Такође, Повереник је, полазећи од чињеница утврђених у поступку надзора над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране оператора електронских комуникација који пружају услуге приступа интернету и интернет услуге, а које указују на забрињавајуће лоше стање које је потребно мењати, припремио предлог одговарајућих препорука за унапређење стања у овој области, који је доставио Влади Србије, али на које није добио никакву повратну информацију.

На нека од наведених питања Повереник је указивао из године у годину, будући да су разлози обраћања и даље били актуелни.

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. Сарадња је, по природи посла, била интензивна са Управним судом и прекршајним судовима, као и са независним државним органима, Заштитником грађана, Државном ревизорском институцијом, Повереником за заштиту равноправности, Агенцијом за борбу против корупције, као и са појединим факултетима у виду едукације и обављања студентске праксе код Повереника.

Сарадња са организацијама цивилног друштва

Сарадња Повереника са организацијама цивилног друштва у 2015. години, по већ устаљеној доброј пракси, одвијала се првенствено **кроз учешће 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 у 2015. години организовале организације цивилног сектора, односно удружења, саме или у сарадњи са државним институцијама и/или међународним организацијама, као што су: Транспарентност Србија, Београдски центар за људска права, Европски покрет у Србији, Партнери за демократске промене Србије, Share фондација, Архус центар, Виктимолошко друштво, Београдска отворена школа, Центар за евроатлантске студије, Београдски центар за безбедносну политику, Балканска истраживачка мрежа, Центар за европске интеграције, Бечејско удружење младих, Медија центар-Ниш, Комитет правника за људска права, Аутономни женски центар, Друштво за информатику Србије, Кућа људских права, Фондација за развој парламентаризма, Фондација за отворено друштво, Србија у покрету и други.

Сарадња са медијима и приказ активности Повереника у медијима

Током 2015. године, као и претходних година, Повереник је имао добру сарадњу са медијима и асоцијацијама новинара, као што су НУНС, УНС, АНЕМ, Независно друштво новинара Војводине и *on-line* медији. Новинари су често од Повереника захтевали податке у вези са решавањем случајевима и предузетим мерама. Јавни

коментари на активности Повереника били су у највећем броју случајева изузетно позитивни. Повереник лично, је по оцени новинара, је био један од пет најкомуникативнијих државних функционера у 2015. години.

6.2. Међународна и регионална сарадња

Међународна сарадња Повереника, као и претходних година, била је успешна и током 2015. 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 сарађивао и са надлежним институцијама из региона и са простора бивше Југославије. Ова сарадња остварена је и у области заштите података о личности, као и у области слободног приступа информацијама. Поред регионалне сарадње, Повереник је сарађивао и са повереницима и другим органима за слободу приступа информацијама и за заштиту података у Европи и свету.

Повереник је 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 посвећеним приступу информација или заштити података о личности као и састанцима радних група, односно тела Европске комисије у области заштите података:

- састанцима Радне групе 29 Европске комисије, од 3 - 4. фебруара, од 22 -23. септембра у Бриселу и пленарном састанку Радне групе 29, од 17 - 19. новембра 2015. године, у Будимпешти,
- Конференцији „Утицај цивилне употребе дронова на приватност и заштиту података, у Будимпешти, 5 - 6. фебруара 2015. године,
- годишњем скупу органа за заштиту података о личности у земљама централне и источне Европе, у Драчу, 29 - 30. априла 2015. године,
- Конференцији “Европски закон о заштити података-савремени токови“, 11 - 12. маја у Бриселу,
- Европској конференцији органа за заштиту података о личности (Пролећна конференција) која је одржана 19. и 20. маја у Манчестеру, у организацији британског Повереника за информације,
- Округлом столу у Агенцији за заштиту личних података у БиХ, одржаној 10. јуна 2015. године у Сарајеву,
- Конференцији о изазовима приватности, у организацији Дирекције за заштиту личних података од 21 - 22. јуна 2015. године у Скопљу,
- Конференцији „Слобода информација и економија-светске поделе“ од 8. јула 2015. године у Берлину,
- састанку „Употреба интрузивних метода у истрази у југоисточној Европи“, од 14. јула 2015. године, у Љубљани,

- студијској посети Ослу, у оквиру Пројекта одобреног Дирекцији за заштиту података о личности Републике Македоније, од 7 - 10. септембра 2015. године,
- Округлом столу Савета Европе „Слобода изражавања и слобода медија“, 29. септембра 2015. године у Азербејџану,
- 37. Међународној конференцији о приватности у периоду од 26 - 29. октобра, у Амстердаму,
- Конференцији „Проактивно објављивање података из јавног домена у оквиру Партнерства за отворену власт – принципи и праксе“, у Бања Луци, од 5 - 6. новембра 2015. године,
- Међународној конференцији о заштити података о личности од 9 - 11. новембра 2015. године у Москви,
- Међународној конференцији „Поверење, приватност и безбедност личних података у дигиталном свету“, од 18 - 19. новембра, у Софији,
- Конференцији „Слободан приступ информацијама – регионална искуства и међународна сарадња“, на позив Агенције за заштиту личних података и слободан приступ информацијама Црне Горе, од 19 - 20. новембра 2015. године у Подгорици,
- седници Бироа Саветодавног комитета Конвенције (108.) о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података, одржаној у Стразбуру, од 8. до 11. децембра,
- Форуму о управљању интернетом, у Грузији, 14. и 15. децембра у организацији Савета Европе,
- састанку Радне групе за заштиту података у оквиру Конвенције о полицијској сарадњи у југоисточној Европи, од 16 - 18. децембра у Љубљани.

На позив Амбасаде Велике Британије повереник је као гост посетио Лондон. О потреби континуиране помоћи и подршке нашој земљи, стању права која Повереник штити, те разлозима за отварање, у оквиру приступних преговора Србије са ЕУ поглавља 23 и 24, повереник је разговарао са председницом Дома лордова Британског парламента, Баронесс Д'Соуза, председником Комитета за ЕУ Дома лордова, Лордом Босвелом, председником Комитета за надзор Доњег Дома британског парламента, М.Џејнкинсом, као и са групом представника Британског министарства спољних послова.

Трошкове учешћа Повереника на већини наведених конференција и других догађаја (13 од укупно 23) су сносили њихови организатори.

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 ОЕБС у Србији, шефом мисије Савета Европе у Србији, генералним директором Директората за проширење ЕУ, комесаром за људска права Савета Европе, представницима Сектора за одбрану Амбасаде САД, британским, норвешким, холандским, аустријским и хрватским амбасадорима, директором Дирекције за заштиту личних података Републике Македоније и др. Повереник се заједно са заштитником грађана, повереницом за заштиту равноправности и представницима организација цивилног друштва, састао са министром спољних послова Велике Британије, Филипом Хамондом. На састанку одржаном у британској

амбасади у Београду разговарали су о Акционом плану за Поглавље 23, првенствено о напретку у области људских права у контексту европских интеграција Србије, као и о владавини права.

Повереник је био домаћин Мојци Прелесник, повереници за информације Републике Словеније, њеним заменицима и генералном секретару и током дводневне посете се разговарало о конкретним питањима из области рада и сарадње.

Сарадња у реализацији пројеката

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности је са Канцеларијом за европске интеграције закључио Споразум о спровођењу пројеката број 337-00-00018/2015-04/1 од 18.09.2015. године, под називом „Изградња капацитета Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности за ефективно и адекватно извршавање његових законских овлашћења и обезбеђивање остваривања права на слободан приступ информацијама и права на заштиту података у складу са европским стандардима", ознаке ПОВ-01-2015²⁵. **Пројекат се финансира из средстава бесповратне помоћи Билатералног програма Краљевине Норвешке за 2015. годину на основу Споразума са Владом Републике Србије који се односи на Билатерални програм, закљученог 18. 11. 2013. године у Београду и Прилога бр. 2 Споразума, између Владе Републике Србије и Министарства спољних послова Краљевине Норвешке, који се односи на Билатерални програм, закљученог у Београду, 3. 8. 2015. године.**

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

Пројекат траје 26 месеци, а почео је са применом од 18. 9. 2015. године, даном потписивања Споразума између Повереника и Канцеларије за европске интеграције.

Укупан буџет Пројекта, са ПДВ, износи 53.086.375,00 динара од чега се део у износу 46.123.875,00 финансира бесповратним финансијским средствима из Билатералног програма, док се део у износу од 6.962.500,00 динара финансира из буџета Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.

Канцеларија за европске интеграције је из дела буџета који се финансира средствима из Билатералног програма за прву годину спровођења Пројекта пренела Поверенику средстава у износу од 15.996.605,83 динара.

Информације о Пројекту доступне су на званичној интернет презентацији Повереника.

²⁵ Ознака „ПОВ“ је скраћеница од Повереник

7. О СРЕДСТВИМА ЗА РАД И СЛУЖБИ ПОВЕРЕНИКА

7.1. Средства за рад - примљена средства и издаци Повереника

7.1.1. Простор за рад и опрема

Радне просторије у улици Булевар краља Александра број 15 стављене на располагање Поверенику крајем 2013. године, задовољавају потребе Службе Повереника у постојећем капацитету. Међутим, последице вишегодишњег проблема недостатка потребног простора за рад се још увек одражавају на ажурност решавања предмета, услед насталог заостатка у решавању неколико хиљада предмета из периода рада са веома малим бројем запослених.

Опрема за рад којом Повереник располаже такође задовољава постојеће капацитете Службе. Расположива опрема је финансирана из буџетских средстава Повереника. У 2015. години из буџета Повереника је набављена опрема у укупној вредности од 4.891.743,03 динара за потребе новозапослених и замене постојеће која више није била у функцији или није могла да одговори растућим потребама. У питању је претежно рачунарска опрема, укључујући и програм за заштиту од вируса, електронска односно аудио и видео опрема којом је опремљена сала у службеном простору Повереника, за одржавање конференција за штампу, обука, презентација, саопштења повереника свим заинтересованим лицима и средствима јавног информисања, као и део недостајућег намештаја за опремање простора за рад Повереника.

7.1.2. Средства за рад из буџета

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

Законом о буџету Републике Србије за 2015. годину („Сл.гласник РС“ бр. 142/2014 и 94/2015) Поверенику су одобрена су средства у износу од 168.224.000,00 динара, у складу са Предлогом финансијског плана Повереника. За рад Повереника у 2015. години потрошено је 127.658.739,01 динара или 75,89% у односу на одобрена буџетска средства.

Одобрена средства за 2015. годину Повереника нису реализована, првенствено због тога што кадровски план пријема потребног броја извршилаца према коме су планирана средства за плате није остварен.

Табела 5: Извршење буџета Повереника за 2015. годину

Функција	Извор финан.	Програм	Пројекат	Екон. класиф.	Опис	Одобрена средства Законом о буџету РС ("Сл. гласник РС бр. 142/2014 и 94/2015)	Реализовано	% Реали зације
160	01	1001	0011	411	Плате и додаци и накнаде запослених	115.000.000,00	86.901.369,85	75,57
				412	Социјални доприноси на терет послодавца	20.595.000,00	15.554.516,77	75,53
				413	Накнаде у натури	300.000,00	296.000,00	98,67
				414	Социјална давања	700.000,00	122.426,07	17,49
				415	Накнаде за запослене	3.000.000,00	2.069.435,80	68,98
				416	Награде и бонуси	430.000,00	415.087,25	96,53
				421	Стални трошкови	4.050.000,00	2.810.960,10	69,41
				422	Трошкови путовања	3.200.000,00	2.186.718,40	68,33
				423	Услуге по уговору	9.524.000,00	7.651.081,37	80,33
				425	Поправке и одржавање	2.000.000,00	1.737.054,42	86,85
				426	Материјал	3.700.000,00	2.710.107,98	73,25
				482	Порези, таксе и казне	405.000,00	312.238,00	77,10
				512	Машине и опрема	5.200.000,00	4.771.915,83	91,77
				515	Нематеријална имовина	120.000,00	119.827,20	99,86
УКУПНО 01 Приходи из буџета						168.224.000,00	127.658.739,04	75,89
160	05	1001	0011	422	Трошкови путовања	750.000,00	0,00	0,00
				423	Услуге по уговору	15.188.480,83	1.508.844,22	9,93
				465	Остале дотације и трансфери	58.125,00	0,00	0,00
УКУПНО 05 Донације од иностраних земаља						15.996.605,83	1.508.844,22	9,43
УКУПНО ЗА ФУНКЦИЈУ 160:						184.220.605,83	129.167.583,26	70,12

Највећи део издатака Повереника у 2015. 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.

7.1.3. Средства из пројекта

Повереник је са Канцеларијом за европске интеграције закључио Споразум о спровођењу пројекта број 337-00-00018/2015-04/1 од 18.9.2015. године (даље: Споразум), под називом „Изградња капацитета Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности за ефективно и адекватно извршавање његових законских овлашћења и обезбеђивање остваривања права на слободан приступ информацијама и права на заштиту података у складу са европским стандардима“ ознаке ПОВ-01-2015²⁶, који се финансира из средстава бесповратне помоћи Билатералног програма Краљевине Норвешке за 2015. годину на основу Споразума са Владом Републике Србије који се односи на Билатерални програм закљученог 18.11.2013. године у Београду и Прилога бр. 2 Споразума између Владе Републике Србије и Министарства спољних послова Краљевине Норвешке који се односи на Билатерални програм, закљученог у Београду, 03.08.2015. године.

²⁶ Ознака ПОВ је скраћеница од речи Повереник

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

Укупан буџет Пројекта према Споразуму износи 53.086.375,00 динара од чега се део у износу **46.123.875,00 финансира бесповратним финансијским средствима** из Билатералног програма, док се део у износу од 6.962.500,00 динара финансира из буџета Повереника. **У вредност финансирања Пројекта укључен је и износ ПДВ, а време трајања Пројекта је 26 месеци.**

Средином октобра 2015. године Канцеларија за европске интеграције је из дела буџета који се финансира средствима из Билатералног програма за прву годину спровођења Пројекта пренела Поверенику средства у износу од 15.996.605,83 динара. У току 2015. године спроведене су одређене активности Повереника на реализацији наведеног пројекта. Највећи део издатака из пренетих средстава донација односи се на исплату накнада за стручне услуге лицима ангажованих на спровођењу активности пројекта (пројектни тим, домаћи консултанти за процену потреба за обуком у области слободног приступа и заштите података о личности и оперативног капацитета), као и за спровођење обука на увођењу система безбедности информација, у укупном износу 1.508.844,22 динара.

Реализација Пројекта се наставља у 2016. години.

7.2. Стручна служба Повереника

Према Правилнику 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, који је ступио на снагу 2.12.2014. године, Служба Повереника треба да има 94 извршиоца. Овај број извршилаца није мењан у односу на претходни акт о систематизацији из 2013. године, а план Повереника је да се попуњеност врши сукцесивно.

На почетку 2015. године, Служба Повереника је имала 56 запослених у радном односу на неодређено време. У првој половини 2015. године, двоје запослених је напустило Службу Повереника, а трећи је раскинуо радни однос због одласка у пензију. Преузето је из других државних органа и примљено по конкурс 10 лица, тако да је закључно са **31.12.2015. године Служба Повереника бројала 63 запослена у радном односу на неодређено време, што износи 67% од укупног броја предвиђеног актом о систематизацији радних места.** Пријем запослених по конкурс је окончан пред крај године, а одлазак троје запослених је био у првој половини године, што значи да је већи део године Служба Повереника фактички радила са 53 запослена.

Кадровским планом Повереника за 2015. годину предвиђено је да Служба има 83 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, што значи да фактичка попуњеност није достигла број предвиђен Кадровским планом за 2015. годину.

У 2015. години Повереник је закључио 3 уговора о делу: један за посао ревизије јавних набавки за 2014. годину и два за реализацију обука предвиђених Пројектом „Изградња капацитета Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности за ефективно и адекватно извршавање његових законских овлашћења и обезбеђивање остваривања права на слободан приступ информацијама и права на заштиту података у складу са европским стандардима“.

8. ПРЕДЛОЗИ И ПРЕПОРУКЕ ПОВЕРЕНИКА

8.1. Предлози закључака надлежних одбора Народне скупштине поводом разматрања Извештаја Повереника за 2014. годину

Извештај о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности за 2014. годину, укључујући препоруке Повереника, Народна скупштина није разматрала у пленуму. Извештај су разматрали надлежни скупштински одбори.

Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу Народне скупштине Републике Србије је на 41. седници одржаној 14. маја 2015. године, у складу са чл.238.ст.1. Пословника Народне скупштине, **разматрао Извештаја о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности за 2014. годину²⁷ и на 45. седници одржаној 2. јула 2015. године утврдио Предлог закључака који доставља Народној скупштини на разматрање и усвајање. Предложени закључци гласе:**

„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 2014. годину аналитички указао на стање у области слободног приступа информацијама од јавног значаја и области заштите података о личности, оцењујући да се остварују позитивни резултати на пољу афирмације и заштите права на слободан приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности, али да стање у овим областима и даље мора да се унапређује.

Народна скупштина подржава активности Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности у остваривању и заштити права на слободан приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности и напоре које улаже за њихово унапређивање.

Народна скупштина наглашава да је Повереник, у складу са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Законом о заштити података о личности, самосталан и независан државни орган овлашћен да предлаже органима власти предузимање мера у циљу унапређивања њиховог рада, да даје иницијативу за

²⁷ Извештај Одбора за правосуђе 07 број 02-861/15 од 2. 7. 2015. године.

доношење или измене прописа ради спровођења и унапређивања права на приступ информацијама од јавног значаја, као и да прати поштовање обавеза органа власти утврђених законом и да извештава јавност и народну скупштину о томе.

Народна скупштина обавезује Владу и надлежна министарства да предузму потребне мере за реализацију препорука Повереника и закључака Народне скупштине донетих поводом разматрања годишњег извештаја Повереника, посебно имајући у виду констатацију Повереника да већина закључака које је Народна скупштина донела поводом разматрања извештаја није спроведено.

2. Народна скупштина подржава став Повереника да је услов даљег напретка у остваривању права грађана промена пасивног односа органа јавне власти према захтевима грађана и истиче да је јачањем транспарентности потребно успоставити праксу објављивања што више информација о раду органа власти и без посебних захтева грађана, посебно имајући у виду савремену технологију и средства електронске комуникације која могу томе значајно допринети.

3. Полазећи од оцена и препорука Повереника, Народна скупштина указује Влади на потребу да преиспита важећа и предложи нова решења Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, како би се законска решења ускладила са променама у другим областима правног система, као и прописима Европске уније.

4. Народна скупштина указује Влади на обавезу да новим решењима Закона о заштити података о личности и других секторских закона, као и доношењем подзаконских прописа обезбеди спровођење закона којима се уређује тајност података о личности и тиме омогући остваривање уставног права грађана на заштиту података о личности у складу са међународним стандардима. Посебно се наглашава да још није донет ни Акциони план за спровођење Стратегије заштите података о личности који треба да обезбеди њену реализацију.

5. Народна скупштина истиче да је Влада дужна да, у складу са одговарајућим законским одредбама, обезбеди принудно извршење 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.

6. Народна скупштина се обавезује да ће 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.

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”.

Одбор за људска и мањинска права и равноправност полова Народне скупштине је на 30. седници одржаној 19. маја 2015. године разматрао Извештај о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности за 2014. годину²⁸ и на 32. седници од 2. јула 2015. године

²⁸ Извештај Одбора за људска и мањинска права и равноправност полова, 08 број 02-861/15 од 2.7.2015. године.

утврдио Предлог закључака који доставља Народној скупштини на разматрање и усвајање. Предложени закључци гласе:

„1. Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (у даљем тексту: Повереник) је у свом Извештају о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности за 2014. годину целовито приказао активности Повереника.

2. Народна скупштина констатује да је потребно да Влада у што краћем року предложи измене и допуне Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја како би се отклониле препреке у његовој примени и остваривању права, као и нови текст Закона о заштити података о личности који би омогућио квалитетнију заштиту права.

Народна скупштина позива Владу да ради спровођења Стратегије заштите података о личности без одлагања донесе акциони план за спровођење наведене стратегије, као и да донесе подзаконски акт о начину архивирања и мерама заштите нарочито осетљивих података.

3. Народна скупштина констатује да потребно да сви надлежни државни органи предузму неопходне мере у циљу што потпуније реализације препорука Повереника.

4. Народна скупштина констатује да је у интересу остваривања права грађана да се обезбеде довољни кадровски капацитети у служби Повереника у оквирима одobreне систематизације радних места, како би се створили услови за благовремено поступање и одлучивање у законским роковима.

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

Одбор за културу и информисање Народне скупштине је на 25. седници одржаној 18. маја 2015. године разматрао Извештај о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности за 2014. годину, у делу који се односи на спровођење Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја²⁹ и **утврдио Предлог закључака који доставља Народној скупштини на разматрање и усвајање.** Предложени закључци гласе:

„1. Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (у даљем тексту: Повереник) је у свом Извештају за 2014. годину представио је активности Повереника у извршавању законских овлашћења која има у области слободног приступа информацијама од јавног значаја, као и контроли рада државних органа надлежних за заштиту права на слободан приступ информацијама од јавног значаја у свим областима.

2. Народна скупштина констатује да је дужност органа извршне власти да спроводе законске одредбе у вези са обезбеђењем права на слободан приступ информацијама од јавног значаја.

3. Препоручује се Влади Републике Србије да Народној скупштини доставља податке о броју препорука које је Повереник упутио органима државне управе и имаоцима

²⁹ Извештај Одбора за културу и информисање, 01 број 02-861/15 од 21. 5. 2015. године.

јавних овлашћења на нивоу Републике, у области слободног приступа информацијама од јавног значаја, броју извршених и броју неизвршених препорука, као и разлозима за непоступање по препорукама Повереника.“

8.2. Препоруке из Предлога закључака надлежних одбора Народне скупштине поводом разматрања Извештаја Повереника за 2014. годину и стање у областима рада Повереника у 2015. години

У овом извештају Повереника је приказано стање у областима деловања Повереника и активности и мере које је он предузимао у 2015. години. Извештајни подаци потврђују да су и у 2015. 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 много активнији и одговорнији однос надлежних у отклањању оних препрека које трају већ неколико година и које штете остваривању права, а на које не може да утиче једино Повереник.

Анализа спровођења препорука из Извештаја Повереника за 2014. годину поводом којих су надлежни скупштински одбори усвојили напред цитиране предлога закључака, у светлу чињеничног стања приказаног у овом извештају, показује да и у 2015. години већина препорука није спроведена у дело, првенствено оних који се односе на Владу Републике Србије и надлежна министарства.

Из чињенице да Народна скупштина није разматрала Извештај Повереника за 2014. годину те није ни усвојила закључке поводом Извештаја, може се закључити да је изостало спровођење надзорне функције Народне скупштине поводом разматрања извештаја овог независног државног органа. Такође, Повереник констатује да надлежни одбори Народне скупштине ни у 2015. години нису користили 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.

Због свега наведеног, Повереник и у овом Извештају посебно указује на све препоруке које нису спроведене.

8.3. Препоруке Повереника на основу стања у 2015. години

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 2015. годину и да на основу Препорука садржаних у овом Извештају, утврде

предлоге закључака са препорукама и мерама за унапређење стања и упуте их на разматрање Народној скупштини,

2. Да Народна скупштина отвори расправу поводом извештаја и предлога закључака надлежних одбора и донесе закључак за њихову реализацију, подржавајући тиме напоре и активности Повереника у остваривању и даљем унапређивању права на слободан приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности и отклањању препрека изнетих у овом извештају,
3. Да Народна скупштина обезбеди сталан надзор над спровођењем својих закључака расположивим механизмима контроле над радом Владе, односно извршне власти, у вези са препорукама независних државних органа, укључујући Повереника, инсистирајући на одговорности за пропусте у раду органа власти;
4. Да надлежни одбори и стручне службе Народне скупштине, приликом усвајања закона, 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,
5. Да Народна скупштина настави са праксом пружања одговарајуће подршке у остваривању самосталности у раду Повереника.

Препоруке Повереника за Владу Републике Србије су следеће:

1. Да, без одлагања, обезбеди корениту промену односа извршне власти према стању у области заштите података о личности, укључујући хитно припремање одговарајућег нормативног оквира и стварање услова за његову доследну примену у пракси.

2. Да без одлагања иновира (у значајној, врло великој мери већ превазиђену 2010. усвојену) важећу Стратегију заштите података о личности или да донесе потпуно нову Стратегију, а да у најкраћем року потом донесе Акциони план за спровођење исте (са дефинисаним активностима, посебно прописима које је потребно донети, односно изменити/допунити, очекиваним ефектима, носиоцима конкретних задатака и јасним роковима за извршење задатака).

3. Да без одлагања припреми текст и утврди Предлог закона о заштити података о личности, у складу са Моделом закона који је сачинио Повереник и доставио Влади,

4. 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 одговарајуће измене/допуне већег броја секторских закона и да се заложи за њихову пуну примену,

5. 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,

6. Да без одлагања припреми текст и утврди Предлог Закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, у консултацији са Повереником,

7. Да Влада, у складу са одговарајућим законским одредбама, обезбеди принудно извршење коначних, извршних и обавезујућих решења Повереника и да, користећи постојеће законске механизме, преко надлежног министарства, доследно примењује мере из своје надлежности, покретањем поступка за утврђивање одговорности за пропусте у раду органа власти у примени Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, као и одговорности функционера који нису извршавали обавезе у складу са законом.

ПОВЕРЕНИК

Родољуб Шабић

У Београду, 30. марта 2016. године

Бр.: 021-01-00268/2015-01