



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 2013. ГОДИНУ

Београд
март, 2014. године

САДРЖАЈ

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ	3
2. ПРИКАЗ УКУПНИХ АКТИВНОСТИ ПОВЕРЕНИКА ЗА ИНФОРМАЦИЈЕ ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА И ЗАШТИТУ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ	6
3. ПРАВНИ ОКВИР	9
3.1. Правни оквир у области слободног приступа информацијама	9
3.2. Правни оквир у области заштите података о личности	13
4. ПРИМЕНА ЗАКОНА О СЛОБОДНОМ ПРИСТУПУ ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА . 15	
4.1. Активности Повереника на заштити права на слободан приступ информацијама од јавног значаја	15
4.1.1. Врсте и обим активности	15
4.1.2. Поступање Повереника по жалбама због повреде права на слободан приступ информацијама	17
4.1.2.1. Статистички приказ жалби и исхода поступка по жалбама	17
4.1.2.2. Ко су подносиоци жалби и које информације су захтевали	19
4.1.2.3. Органи власти против којих су изјављене жалбе Поверенику и разлози за жалбу	21
4.1.3. Извршење решења и закључака Повереника	28
4.1.4. Активности Повереника на јачању проактивног објављивања информација, унапређењу законских решења и афирмисању права	31
4.2. Судска заштита права на слободан приступ информацијама пред Управним судом	37
4.3. Надзор над спровођењем закона и одговорност за повреду права	39
5. ПРИМЕНА ЗАКОНА О ЗАШТИТИ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ	42
5.1. Активности Повереника у области заштите података о личности	42
5.1.1. Кратак приказ активности Повереника у области заштите података о личности	42
5.1.2. Надзор над спровођењем заштите података о личности	43
5.1.3. Поступање Повереника по жалбама	52
5.1.4. Вођење Централног регистра	59
5.1.5. Давање мишљења	63
5.1.6. Активности Повереника у вези са изношењем података из Републике Србије	65
5.1.7. Активности Повереника на афирмисању права на заштиту података о личности	66
5.2. Поступања правосудних органа и Уставног суда у области заштите података о личности	68
5.2.1. Поступање тужилаштава по кривичним пријавама Повереника	68
5.2.2. Поступање прекршајних судова по захтевима Повереника за покретање прекршајног поступка	68
5.2.3. Поступање Управног суда	69
5.2.4. Поступање Уставног суда	69
6. САРАДЊА ПОВЕРЕНИКА	70
6.1. Домаћа сарадња	70
6.2. Међународна и регионална сарадња	74
7. О СРЕДСТВИМА ЗА РАД И СЛУЖБИ ПОВЕРЕНИКА	77
8. ПРЕДЛОЗИ И ПРЕПОРУКЕ ПОВЕРЕНИКА	83

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

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

И овом приликом још једном треба подсетити на то да је Република Србија једна од ретких земаља у којој све до пре само неколико година није постојао закон који је дефинисао и одређивао начин прикупљања, коришћења, обраде и чувања података о личности, односно на системски начин уређивао заштиту података о личности, а да, упркос формалном постојању Закона о заштити података о личности (СРЈ, закон из 1998), те заштите практично и није било. Та доцња за нашим окружењем је и данас од директног утицаја на то да су оцене стања у две области из надлежности Повереника у великој мери различите.

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

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

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

Прва је та да је Повереник, дакле институција која имплементацији закона мора да да и без обзира на све даје битан допринос, у континуитету радио са малим, сасвим неадекватним бројем сарадника. И крајем 2013. године који је дочекао са највећим бројем сарадника у досадашњој пракси, Повереник је имао број сарадника који је испод 50% броја који је предвиђен организационим актима на које је својевремено Народна скупштина дала сагласност.

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

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

Са тенденцијом сталног раста употребе савремених средстава технике, електронских комуникација, уређаја за видео надзор, обраде биометријских података о личности и сл., ризици незаконите обраде података се брзо, робусно и константно повећавају.

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

Када је у питању заштита података о личности наша земља се још увек објективно налази на самом почетку процеса чији ток је нужно учинити и бржим и квалитетнијим. Много тога нажалост говори да се та нужност још увек недовољно разуме и препознаје.

Најбоља илустрација тога је чињеница да је још у лето 2010, после дугог оклевања, на иницијативу Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и на основу нацрта који су припремили његови сарадници у сарадњи са експертима Комисије ЕУ, Влада Србије усвојила Стратегију заштите података о личности, али да још није донела Акциони план за њено спровођење. Тромесечни рок за доношење Акционог плана истекао је пре три и по године, али он још увек није донет. Само се по себи разуме да је услед тога Стратегија и даље само „мртво слово“ на папиру, без било каквих практичних ефеката.

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

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

Однос државе и друштва у целости према заштити података о личности, односно приватности уопште, неопходно је из корена променити. Неопходни су бољи резултати. Ту неопходност налажу не само захтеви интеграционих процеса наше земље са ЕУ него, што је још важније, потреба унапређења и заштите људских права зајемчених Уставом Србије. Полазећи од тога да те чињенице завређују пажњу Народне скупштине, и овај Извештај посебну пажњу посвећује неким појединачним случајевима из ове области.

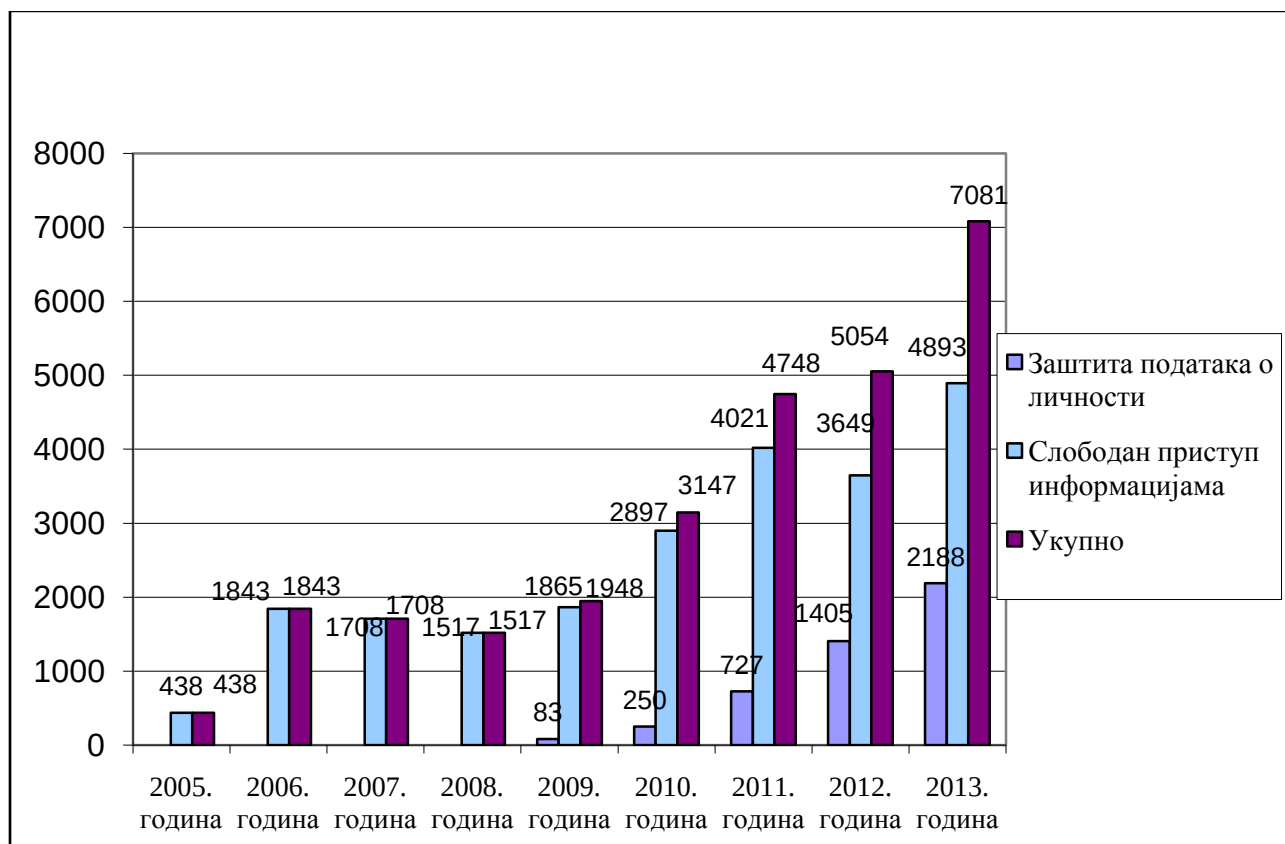
2. ПРИКАЗ УКУПНИХ АКТИВНОСТИ ПОВЕРЕНИКА ЗА ИНФОРМАЦИЈЕ ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА И ЗАШТИТУ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ

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

Заштиту људских права, права на слободан приступ информацијама од јавног значаја и права на заштиту података о личности, за коју је по закону надлежан, Повереник остварује у другостепеним поступцима које води по поднетим жалбама грађана због повреде права, с тим што заштиту података о личности Повереник обезбеђује и путем надзора у погледу обраде података.

Активности Повереника изражене и кроз број предмета које је имао у раду, увећавале су се из године у годину, па је тако у 2013. години број предмета био већи преко 16 пута у односу на почетну годину рада тј. 2005. што се може видети из података у графikonу који следи.

Графикон 1. Број примљених предмета од 2005-2013. по годинама



У 2013. години Повереник је имао у раду укупно **9.903 предмета** (7.377 предмета из области слободног приступа информацијама и 2.526 предмета из области заштите података о личности), што је за 30,8 % више у поређењу са 2012. годином.

Од тога, преко три четвртине, тачније **7.081 предмета Повереник је примио у 2013. години** (4.893 предмета из области слободног приступа информацијама и 2.188 предмета из области заштите података о личности), а остатак од 2.822 предмета је пренео у рад из 2012. године (2.484 - приступ информацијама и 338 - заштита података о личности).

У току 2013. године Повереник је окончао поступак у **6.307 предмета**, од чега 4.406 из области приступа информацијама и 1.901 предмет из области заштите података. У 2014. годину је пренето 3.598 предмета по којима није окончан поступак (2.971-приступ и 627- заштита података).

У односу на 2012. годину, обим реализованих активности у 2013, само по броју предмета, не рачунајући друге послове, **био већи за 40,3%.**

Највећи део активности Повереника у 2013. години се односи на:

- решавање случајева по жалбама због повреде права на слободан приступ информацијама и права на заштиту података о личности, при чему је решено укупно **3.084 жалби** (2.910 - слободан приступ информацијама и 174 - заштита података) од којих је преко 90% жалби било основано и у односу на те случајеве, интервенција Повереника је имала позитиван ефекат у око 93%. У односу на донета решења са налогом Повереника органима власти да поступе по захтевима и омогуће остваривање права странке, проценат извршења је око 80%, уз могућност да је тај број и већи, а да Поверенику није достављена повратна информација о извршењу;

- **вршење надзора** над спровођењем и извршавањем Закона о заштити података о личности, у циљу онемогућавања вршења радњи обраде података о личности без ваљаног правног основа. Покренуто је 1.140 поступака надзора, од чега по пријави грађана 206, по сопственој иницијативи 594 и поводом збирки података о личности 340. Од 1.140 покренутих поступака надзора, окончано је 831, а поступање по преосталих 309 је пренето у 2014. годину;

- на пружање **помоћи грађанима и органима власти**, односно субјектима који се баве обрадом података о личности, у остваривању права, односно у правилној примени Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности, појашњењем процедура на њихов захтев (**550 мишљења**) и на помоћ органима власти у примени прописа о унапређењу јавности рада, у вези са изградом и објављивањем информатора о раду и унапређењем заштите података др. (**441 мишљење-допис**). Резултат ових мера је континуирано унапређење проактивног објављивања информација, повећање броја објављених информатора о раду на интернет страницама органа и активнија улога органа у омогућавању остваривања права и боља обученост органа и других субјеката који рукују подацима о личности;

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

личности кроз **предавања** студентима и другим полазницима на факултетима, академијама и другим установама (10 семинара-предавања), затим **објављивањем публикација** (објављена је друга по реду годишња публикација са ставовима и мишљењима из праксе Повереника у области слободног приступа информацијама), као и објављивањем на интернет презентацији Повереника одлука домаћих и међународних судова као и значајнијих одлука, ставова и мишљења из праксе Повереника;

- **законске иницијативе и мишљења** упућене државним органима у вези са **доношењем или изменом закона** и других прописа (**41 мишљење**), које су имале за циљ да се обезбеди поштовање основних принципа на којима се заснивају право на слободан приступ информацијама и право на заштиту података о личности и међународних стандарда, а које су у највећем броју прихваћене;

- активности у оквиру **међународне и регионалне сарадње** које су резултирале пријемом Повереника за пуноправног члана Европске конференције надлежних државних органа и других тела за заштиту података о личности (Лисабон, мај 2013). Тиме је настављен тренд пријема Повереника у међународне институције из претходног периода када је Повереник постао пуноправни члан Међународне конференције надлежних државних органа и других тела за заштиту података о личности и Конференције надлежних државних органа Централне и Источне Европе за заштиту података о личности, као и када је стекао статус посматрача у Радној групи 29, стручном, саветодавном телу Европске комисије у области заштите података о личности. Такође, Повереник редовно учествује у раду Саветодавног комитета Конвенције и има свог члана Бироа Саветодавног комитета¹. Учествовао је и на међународним конференцијама од значаја за слободу приступа информацијама и за заштиту података о личности;

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

- на **јавна саопштења** којима се повереник обратио јавности **39** 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 (317 руковалаца података је током године доставило Поверенику 1.620 евиденција о збиркама података које воде). Овај регистар има за циљ да грађанима пружи информације о томе који руковооци воде које збирке података;

- преписку са грађанима поводом њихових **захтева** за слободан приступ информацијама који су **уступљени Поверенику** од органа који не располажу траженим

¹О значају овог тела биће више речи у тачки 6. Извештаја која говори о сарадњи Повереника

информацијама како би њихови захтеви били упућени онима од којих могу да добију потребне информације **(192 предмета)**;

- **одговоре по захтевима** за слободан приступ информацијама од јавног значаја које се **односе на рад Повереника** и по захтевима за увид у обраду личних података, по којима је Повереник све захтеве решио позитивно и омогућио остваривање права, осим у два случаја **(113 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 **(92 предмета у којима је донето 164 аката)**;

- **одговоре Управном суду на тужбе** у управном спору **(84 предмета)** против решења Повереника, поводом којих ниједна одлука Повереника није поништена;

- активности у вези са **изношењем података о личности из земље** **(7 предмета)**;

- одговоре на **представке грађана** које се у највећој мери односе на питања која нису у надлежности Повереника **(449 предмета)**;

- **осталу комуникацију са органима власти** у вези са применом закона из надлежности повереника **(423 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 **(283 предмета)**;

- примљено је и преко **9.800 позива грађана**, новинара и представника медија као и запослених у органима власти, ради консултација о питањима која се односе на остваривање права из надлежности Повереника.

Значајно је напоменути да су у 2013. години надлежне службе Владе Поверенику обезбедиле потребан простор за рад у које се служба Повереника уселила у октобру месецу. Процес опремања и пресељења службе је донекле утицао на спровођење редовних активности у датом периоду, али се позитивни ефекти као последица могућности развоја службе очекују у 2014. години.

3. ПРАВНИ ОКВИР

3.1. Правни оквир у области слободног приступа информацијама

Право грађана на слободан приступ информацијама од јавног значаја установљено је Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја, донетим крајем 2004.

године. Закон је мењан односно допуњаван три пута, најпре незнатно 2007. године, поопштравањем услова за избор повереника, затим у нешто већем обиму 2009. године када су побољшане одређене процесне и казнене одредбе и 2010. године када је утврђена надлежност за принудно извршење решења Повереника.

Упркос чињеници што се важећи Закон о приступу информацијама заснива на високим међународним стандардима остваривања права из угла начина заштите права, обухвата органа, броја и природе изузетака од начела слободног приступа информацијама и сличних критеријума, деветогодишња пракса примене овог закона говори да је Закон неопходно дорадити у неким деловима, како би се отклониле препреке у примени Закона и простор за тумачење појединих одредаба на штету заштите права.

У Извештају за 2012. годину указано је на то да су измене овог закона биле у скупштинској процедури, пред усвајањем на почетку 2012. године, али да је, нажалост тај процес заустављен повлачењем Предлога закона заједно са свим осталим након конституисања нове Владе и Скупштине. Министарство правде и државне управе након тога није предузимало активности на поновном враћању изменама Закона у процедуру.

Предлогом Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период 2013-2018. који је Влада усвојила 2013. године, утврђена је потреба да се унапреди Закон о приступу информацијама. Наглашава се да се транспарентност рада органа власти обезбеђује на више начина, али да ниједан од њих није у потпуности развијен, те да је на законском нивоу најзначајнији овај закон, да је неопходно проширити овлашћења и ресурсе којима располаже Повереник, да се у потпуности поштују упутства Повереника за израду и објављивање информатора о раду и да се обезбеди спровођење коначних решења Повереника у свим случајевима. Ипак, рокови предвиђени Акционим планом за спровођење ове стратегије су неоправдано дуги, укључујући рок за измену Закона (крај 2014.).

Повереник указује да би измене Закона о приступу информацијама обезбедиле већу транспарентност рада органа и квалитетније остваривање, односно заштиту права на приступ информацијама у реалном животу. Изменама Закона би се постигло следеће:

- да више информација и то ажурних, грађанима буде доступно на сајтовима органа и у информаторима о раду, проширивањем круга органа обавезних да проактивно објављују информације,
- да сви субјекти који обављају јавне функције или им је поверено вршење јавних овлашћења или се било којим делом финансирају из буџета, подлежу примени Закона, у погледу оних активности које су финансиране јавним средствима или су настале у вршењу јавних овлашћења,
- да се Повереник овласти да подноси прекршајне пријаве због повреде права на приступ информацијама као и да даје обавезно мишљење у поступку доношења прописа,

- да се отклоне нејасноће одредаба о принудном извршењу одлука Повереника и обезбеди да се прописани механизми принудног извршења решења и закључака Повереника у пракси заиста и примењују, када је то неопходно²,
- да се висина новчаних казни усагласи са Законом о прекршајима и да се утврде дужи рокова застарелости за покретање поступка ради утврђивања прекршајне одговорности за прекршаје из овог закона,
- да се установи заштитни механизам како се остварени ниво права на приступ информацијама гарантован Законом о приступу информацијама не би могао снижавати другим прописима,
- да се институт злоупотребе права сведе на најнужнију меру, због чешће злоупотребе ове одредбе од стране органа власти,
- да се дораде одредбе које се односе на институцију Повереника и уреди поступак предлагања кандидата за избор Повереника и поступак разрешења.

За остваривање права на приступ информацијама такође је веома важно што хитније усвајање новог Закона о општем управном поступку (ЗУП) у коме би одредбе о приступу списима предмета биле усаглашене са основним принципима о приступу информацијама који у правном систему Србије егзистирају већ пуних девет година. Предлог ЗУП који је Влада утврдила 18.12.2013, упркос што садржи начелну одредбу да се приступ информацијама од јавног значаја остварује у складу са Законом о приступу информацијама, остваривање овог права условљава доказивањем оправданог интереса, супротно основном принципу по коме се постојање овог интереса претпоставља. На иницијативу Повереника, Заштитник грађана³ је 31.01.2014. поднео Народној скупштини Амандман на спорну одредбу ЗУП чије усвајање би отклонило могуће штетне последице. Министар правде је такође, након упозорења Повереника, обавестио јавност да ће Влада путем амандмана изменити спорну одредбу Предлога ЗУП.

Са становишта правног оквира за остваривање права на приступ информацијама значајно је то што је Влада, на иницијативу Повереника, кроз измену Пословника Владе, утврдила обавезе државних органа да прибављају мишљења надлежних институција у процесу доношења прописа. Значајне су и измене Пословника о обавези спровођења јавних расправа у припреми закона и доступности материјала и информација јавности. Ипак, у Пословнику и даље, без икаквог основа, егзистирају одредбе о тзв. службеној и војној тајни, које, као такве према Закону о тајности података више не постоје.

Усвојене измене Пословника о обавези прибављања мишљења Повереника у процесу доношења прописа би и практично имале ефекта тек уколико би се одговарајуће одредбе уградиле у Закон о слободном приступу информацијама, у делу надлежности и овлашћења Повереника. Кроз институт обавезног мишљења Повереника код доношења прописа који садрже одредбе о доступности информација, обезбедио би се много већи степен јединства и конзистентности правног поретка. Тиме би била спречена појава да се

²Проблеми у вези са извршењем одлука Повереника описани су у тачки 4.1.3. Извештаја.

³Обавештење Заштитника грађана Поверенику, дел.бр.2346 од 31.01.2014.

разним процесним и другим законима и другим прописима снижава ниво права на приступ информацијама у односу на ниво који гарантује Закон о приступу информацијама, као *lex specialis* у материји приступа информацијама.

Карактеристичан случај снижавања нивоа права на приступ информацијама од оног утврђеног законом јесте Правилник о начину вођења и садржини Регистра јавних уговора који је донео министар финансија средином 2013. године. Повереник је указао Министарству на штетност спорних одредаба и потребу да се оне усагласе са законом, па како је изостао одговор министарства, поднео је предлог Уставном суду за оцену уставности и законитости спорних одредаба Правилника. Министарство је након тога изменило Правилник у складу са сугестијама Повереника, а поступак пред Уставним судом је обустављен⁴.

Бољем правном амбијенту за остваривање права на приступ информацијама допринело би и доношење закона о заштити „узбуњивача“ којим би се на свеобухватан начин уредила и обезбедила адекватна заштита лица спремних да обелодане информације које указују на корупцију, у складу са одговарајућом Резолуцијом Савета Европе 1729 (2010). О томе је било речи у Извештају Повереника за 2012. годину, а нажалост, и 2013. година је протекла без усвајања овог закона, упркос активностима Повереника и других учесника пројекта у оквиру кога је припремљен модел закона о свеобухватној заштити узбуњивача, о чему се може прочитати [више у тачки 6.1.](#) у делу који говори о Сарадњи у реализацији пројекта.

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

Повереник и у овом извештају указује да је неопходно прописати као законску обавезу органима јавне власти да имају и редовно ажурирају званичне веб презентације, при чему би се прописао минимум њиховог садржаја и то у законима који уређују рад органа државне управе, локалне самоуправе, јавних предузећа и других субјеката који подлежу примени Закона о приступу информацијама, или самим законом о приступу

⁴Решење Уставног суда бр. IV о- 356/2013 од 7.2.2014.

информацијама или евентуално посебним прописом, а у складу са иницијативом коју је Повереник још 2011. године доставио надлежном министарству за послове управе. Прихватање обе иницијативе би, без сумње, допринело транспарентнијем раду органа власти.

3.2. Правни оквир у области заштите података о личности

Повереник и овом приликом указује да је постојећи правни оквир у области заштите података о личности неодговарајући, што се види не само по неодговарајућим решењима која садржи ЗЗПЛ, него и по законима у различитим областима, тј секторима, који или уопште не регулишу материју података о личности или то чине непотпуно. Неодговарајући правни оквир се сагледава и у односу на подзаконске акте, пре свега из разлога што уопште или недовољно уређују питања која би требало да уређују, тако и из разлога што се овим актима регулише материја која би, у складу са Уставом Србије, требало да буде уређена искључиво законом.

ЗЗПЛ, донет крајем 2008. године, уређује да је сваком физичком лицу обезбеђена заштита података о личности. Петогодишња искуства Повереника као самосталног државног органа у обављању послова заштите података о личности, говоре да су неопходне значајне интервенције на ЗЗПЛ. Разлог томе је што су бројне одредбе ЗЗПЛ неодговарајуће, односно непотпуне. Нпр. поједини појмови, овлашћења Повереника, територијална примена, нарочито осетљиви подаци и њихова обрада, поступак вршења надзора, изношење података из Србије, вођење Централног регистра, итд. Такође, поједина питања уопште, ни начелним одредбама, нису уређена ЗЗПЛ, а да истовремено нису на системски начин регулисана ни другим законима, нпр. биометрија, видео надзор.

Додатни разлог за значајним интервенцијама на ЗЗПЛ је да овај закон није у потпуности усаглашен са одговарајућим међународним документима, посебно оним који су најважнији у Европи у овој области - Директива Европског Парламента и Савета Европске Уније број 95/46 и Конвенција број 108 Савета Европе о заштити лица у односу на аутоматску обраду података о личности. Ово тим пре, јер су значајне измене, односно унапређење и модернизација ових међународних докумената у већ поодмаклој фази.

Имајући у виду значај и обим измена и допуна ЗЗПЛ које је потребно учинити, став Повереника је да је потребно приступити изради потпуно новог текста ЗЗПЛ. Иначе, Повереник је већ неколико пута апеловао да се без одлагања приступи изради новог текста ЗЗПЛ или евентуално темељним изменама и допунама постојећег ЗЗПЛ, као и доношењу подзаконских аката из надлежности Владе. Штавише, Повереник је Министарству правде и државне управе, у претходном периоду, доставио комплетан текст допуне ЗЗПЛ одредбама о видео надзору, као и Информацију која садржи сугестије за измене и допуне великог броја таксативно наведених одредби ЗЗПЛ. Међутим, то није резултирало очекиваним активностима Владе или барем Повереник нема сазнања да су предузети озбиљни и одлучни кораци по овим питањима.

С обзиром да је Повереник државни орган који обавља послове заштите података о личности и с обзиром на петогодишње искуство у вршењу надлежности у складу са ЗЗПЛ, он је одлучио да сачини и сачиниће нови текст (модел) ЗЗПЛ и понудити га Влади

на разматрање и утврђивање предлога. Ово наравно није никаква обавеза Повереника већ својеврсна подршка Влади у циљу промене досадашњег неадекватног односа према проблемима у овој области и успостављања нових решења у ЗЗПЛ која ће бити усаглашена са реалним потребама и савременим међународним стандардима.

Када говоримо о законима у разним областима, тј секторима, карактеристично је да исти често или уопште не садрже одредбе о подацима о личности или предметну материју регулишу непотпуно, што је све нарочито карактеристично за законе који су донети пре доношења ЗЗПЛ.

С тим у вези, Повереник је наставио да са свог делокруга даје мишљења државним органима и органима локалне самоуправе, на нацрте и предлоге закона. У одређеним случајевима мишљење Повереника није ни било прихваћено (више о томе под: [5.1.5. Давање мишљења](#)).

Овом приликом, Повереник само илустративно указује на законе које је потребно донети или изменити, тј. допунити у сектору безбедности и електронских комуникација, а у вези са заштитом права на приватност, односно заштитом података о личности. Тако, потребно је изменити Законик о кривичном поступку, уместо што се чека одлука Уставног суда о његовој очигледној неусаглашености са Уставом. Такође, потребно је да надлежни органи поступе по „пакету“ од 14 мера, којим су Повереник и Заштитник грађана, још током 2012. године, упозорили одговорне и јавност на забрињавајућу ситуацију у вези са применом мера надзора електронске комуникације и предложили одговарајуће мере у циљу отклањања ове ситуације. Тако нпр. потребно је донети Закон о безбедносним проверама, јер је постојећа област већ деценијама уређена са неколико прописа, али непотпуно и непрецизно. Већина ових прописа не садржи чак ни одредбе о основним појмовима, субјектима који се проверавају, сврси и поступку вршења провера, роковима и др. Повереник је поднео ову иницијативу Влада Србије, али поводом исте још увек није добио никакав одговор.

Повереник поново подржава иницијативу да се веома комплексна материја отварања тајних досијеа служби безбедности уреди законом, али уз претходно реално сагледавање искустава других држава и уз стварање прецизне процене колика су финансијска средства потребна да би се обезбедиле све претпоставке за поступање по овом закону.

Такође, Повереник обнавља своју иницијативу за значајним изменама и допунама Закона о тајности података, јер контроверзна решења која садржи, чине овај закон практично неприменљивим.

Кад сагледамо подзаконске акте у области заштите података о личности, учачамо да уопште или недовољно уређују питања која би требало да уређују, или се истим регулише материја која би требало да буде уређена искључиво законом. Ово је 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.

Веома велики проблем је и непостојање неких подзаконских аката које је Влада 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 о личности, на основу члана 16. став 5. ЗЗПЛ, који је Влада требало да донесе у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона, значи до 4. маја 2009. године, али то још увек није учинила, иако је протекло скоро пет година од усвајања ЗЗПЛ. Тиме 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 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 још увек није учинила, иако је протекло више од три године од тада.

Такође, потребно је донети и низ пратећих подзаконских аката уз Закон о тајности података.

Овакав игнорантски став Владе једноставно је необјашњив.

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

Остварене активности Повереника у области слободног приступа информацијама у 2013. години биле су обимније у односу на 2012. годину за 24%, при чему је број примљених предмета већи за 34,5%. Од укупно 7.377 предмета колико је имао у раду у 2013. години (4.893 примљено у 2013. и 2484 пренето из 2012.), Повереник је окончао поступак у 4.406 предмета, а 2.971 предмет је пренет у рад у 2014. годину.

Највећи део активности Повереника у 2013. години се односи на решавање конкретних случајева по жалбама тражилаца информација и према броју решених жалби, ове активности су биле веће за 28,3 % у односу на 2012. годину.

Друге активности су се односиле на помоћ органима у примени закона и грађанима у остваривању права, путем мишљења, појашњења за поступање и сл., на мере којима се унапређује јавност рада органа власти, на законске иницијативе и мишљења у вези са доношењем прописа, на извршни поступак поводом одлука Повереника или

поступак у вези са судском заштитом, на комуникацију у вези са захтевима тражилаца информација поднетим или прослеђеним Поверенику и др.

Служба Повереника, у делу који се бави приступом информација, је такође обрадила и преко 300 представки на поступање других органа и проблематику која у највећој мери и није у надлежности Повереника.

Број примљених и решених предмета Повереника у 2013. 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		2012.	2013.	Увећање у %
1.	Број примљених предмета	3.639	4.893	34,5
2.	Број пренетих незавршених предмета из претходне године	2398	2484	3,6
3.	Укупан број предмета у раду	6.037	7.377	22,2
4.	Број решених предмета	3.553	4.406	24
5.	Број примљених жалби	2330	3.300	41,6
6.	Број решених жалби	2.269	2.910	28,3
7.	Одговори на тужбе Управном суду	49	75	53,1
8.	Мишљења о примени ЗСПИЈЗ достављена органима и грађанима	43	80	86
9.	Упућене иницијативе и мишљења министарствима у вези са прописима	9	15	66,7
10.	Одговори на захтеве којима су тражене информације о Поверенику	69	87	26,1
11.	Поступање по захтевима којима су тражене информације о раду/ у поседу других органа-Повереник обавестио тражиоце о процедури	184	185	0,5
12.	Број примљених предлога за принудно извршење решења Повереника	147	92	-37,4

13.	Број донетих закључака о дозволи извршења решења	79	62	-27,4
14.	Број донетих закључака о кажњавању у поступку извршења решења	47	34	-38,2
15.	Број захтева Повереника упућених Влади да пружи помоћ-обезбеди извршење решења	10	7	-42,8
16.	Број предмета по којима је Повереник захтевао да управна инспекција изврши надзор и покрене прекршајни поступак	264	283	7,2
17.	Број закључака о обустави извршења решења	122	55	-121,8
18.	Саветодавно-инструктивна указивања органу ради унапређења јавности рада, у вези са информаторима и др.	62	218	251,6
19.	Писана комуникација са органима власти у вези са применом ЗСПИЈЗ	336	423	25,9
20.	Представке на рад органа које се не односе на приступ информацијама	394	336	-14,7

На основу приказаних података може се закључити да је **остварено повећање код свих појединачно реализованих активности и мера Повереника које доприносе ефектнијем остваривању права, а да је забележен смањен број случајева у којима су тражиоци захтевали спровођење принудног извршења донетог решења Повереника, а самим тим и број мера које из тога проистичу.** Ипак, упркос чињеници да је у мањем броју случајева захтевано принудно извршење одлука Повереника, то не ублажава проблем који постоји у вези њиховим извршењима, без обзира о ком броју случајева је реч, о чему ће бити више речи [у тачки 4.1.4. Извештаја.](#)

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

4.1.2.1. Статистички приказ жалби и исхода поступка по жалбама

Повереник је у 2013. години решио 2.910 жалби, што је за 641 жалбу или 28,3% више у односу на 2012. годину.

Грађани су се у највећем броју случајева (94,7%) жалили Поверенику или због тзв. класичног „ћутања администрације“ тј. игнорисања захтева или због одговора органа да се не може удовољити захтеву, а без или са недовољном аргументацијом. Одржавање овако

високог процента случајева тзв. „ћутања администрације“ из године у годину веома забрињава, јер за разлику од велике већине других управних поступака, у поступку за слободан приступ информацијама „ћутање администрације“ не само да није допуштено, већ представља прекршај кажњив по закону.

Свега 155 жалби или 5,3% од броја решених жалби, изјављено је против решења органа власти којим се захтев тражиоца одбија као неоснован.

Од укупно 2.910 решених жалби, 2.651 жалба (91,1%) је била основана, а 259 жалби (8,9%) су биле неосноване или са формалним недостацима.

Неосноване жалбе (259) Повереник је решио тако што је донео:

- 177 решења (6,1%) којима се жалба одбија као неоснована, и
- 82 закључка (2,8%) којима се жалба одбацује из формалних разлога, због неблаговремености, односно преурањености, недопуштености или ненадлежности Повереника.

Исход поступка пред Повереником по основаним жалбама (2.651) је следећи:

- у 779 предмета (29,4%) Повереник је наложио органу власти да поступи по захтеву и омогући приступ траженој информацији, доневши 663 решења, обзиром да је 116 предмета спојено приликом решавања па је једним решењем одлучено по две или више жалби против истог органа,
- у 155 предмета (5,8%) је поништио решење првостепеног органа и наложио органу власти да достави информацију тражиоцу,
- у 1.650 предмета (62,2%) 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 62 предмета (2,3%) је поништио решење првостепеног органа и предмет вратио на поновни поступак и одлуку и
- у 5 (0,2%) предмета поништио је првостепено решење донето без законског основа.

Изнети подаци говоре да су у 2013. години поступци у којима су жалбе грађана биле основане, у преко 60% случајева завршени обуставом поступка јер су органи власти поступили по захтеву у међувремену, након сазнања да је жалба изјављена, а пре доношења одлуке Повереника. Овако висок проценат обустављених поступака због накнадног поступања органа поводом сазнања о жалби и интервенције Повереника доказ је да у односима власти према грађанима и даље има нерационалног и неодговорног односа у великој мери.

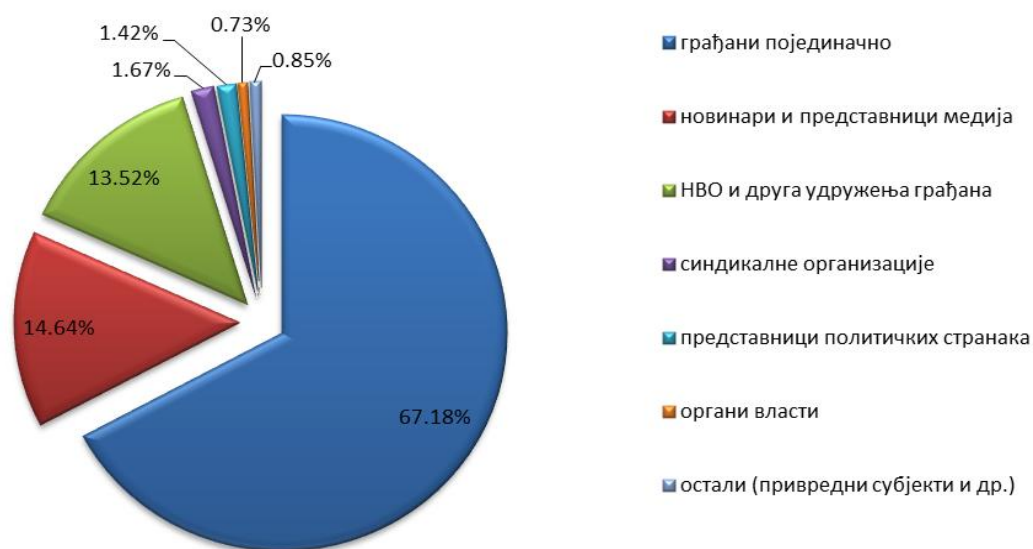
Забележен је ипак позитиван тренд у 2013. години у поступању органа у односу на претходну годину, који се огледа у чињеници да је за око 8,3% смањен број случајева у

којима је Повереник по жалби морао да донесе решење и наложи да се по захтеву поступи и омогући приступ траженим информацијама.

4.1.2.2. Ко су подносиоци жалби и које информације су захтевали

Поверенику је у 2013. години изјављено 3.300 жалби против органа власти због повреде права на слободан приступ информацијама од јавног значаја.

Графикон 2. Подносиоци жалби Поверенику

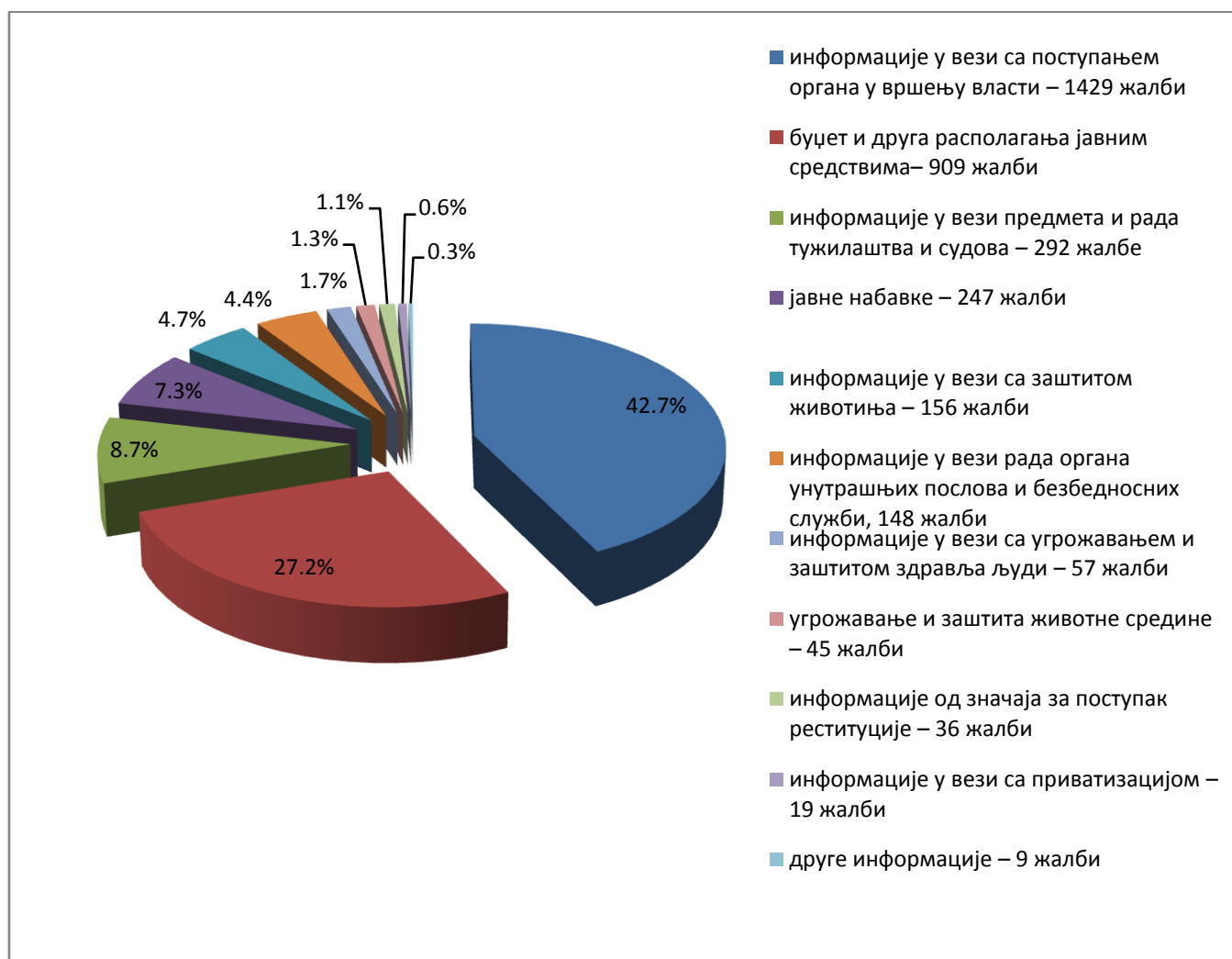


Представници медија и новинари су се у 2013. години више него у 2012. години жалили Поверенику због недобијених информација, што је, по оцени повереника последица и све већег броја њихових захтева, али и неспремности органа да одговоре. У укупном броју жалби, незнатно је смањен проценат учешћа других тражилаца информација - грађана, удружења, синдикалних организација, политичких странака, у односу на прошлу годину, с тим што су жалбе грађана појединачно и невладиних организација и других удружења грађана и даље најбројније у укупном броју поднетих жалби.

Евидентно је такође да је у 2013. години преполовљен број жалби у односу на 2012. годину које су изјавили сами органи власти против других органа, о чему је, као о недопустивој ситуацији, повереник говорио у претходном годишњем извештају. То је добар показатељ да се неопходна размена информација и података између самих органа власти враћа у оквире редовне сарадње, без позивања на право на слободан приступ

информацијама од јавног значаја. И у 2013. години, у пракси Повереника је забележен случај да један основни суд није могао од државних органа да добије информације које су му биле потребне ради одлучивања у судском поступку те да је био принуђен да се обрати Поверенику, с позивом на Закон о слободном приступу информацијама.

Графикон 3. Врсте тражених информација поводом којих су изјављиване жалбе



Највећи број захтева поводом којих су изјављене жалбе Поверенику у 2013. години, односио се на информације у вези са поступањем органа у вршењу власти, а затим на оне о буџету и другим располагањима јавним средствима и јавним набавкама, као и информације у вези са предметима и радом тужилаштва, судова и органа унутрашњих послова и безбедносних служби, као и у 2012. години.

У укупном броју жалби Поверенику у 2013. години, у односу на 2012. годину, повећано је процентуално учешће жалби које се односе на располагање јавним средствима

(буџет и јавне набавке) за преко 10%. У погледу осталих врста информација, проценат жалби у 2013. години је или на нивоу или је нешто мањи у односу на 2012. годину. Смањење је забележено у погледу жалби које се односе на информације у вези са не/поступањем органа у вршењу власти и остваривањем права грађана.

У Табели 2. приказан је упоредни преглед процентуалног учешћа у укупном броју изјављених жалби по врстама информација, поводом којих су изјављене жалбе Поверенику.

Табела 2. Упоредни преглед врста информација у процентима

Ред.бр.	Врста информација	2012 %	2013 %	повећање или смањење у %
1.	Информације о не/поступању органа управе, остваривању права	52,1	43,3	8,8
2.	Буџет, донације, плате и др.	19,4	27,5	8,1
3.	Јавне набавке	5,4	7,5	2,1
4.	Приватизација	0,9	0,6	- 0,3
5.	Реституција	1,4	1,1	-0,3
6.	Судови, тужилаштва	10,7	8,8	1,9
7.	Полиција, безбедносне службе	5,2	4,5	-0,7
8.	Угрожавање и заштита здравља људи	0,9	1,7	0,8
9.	Угрожавање и заштита животне средине	1,9	1,4	-0,5
10.	Угрожавање и заштита животиња	1,8	4,7	2,9
11.	Друге информације	0,3	0,3	0

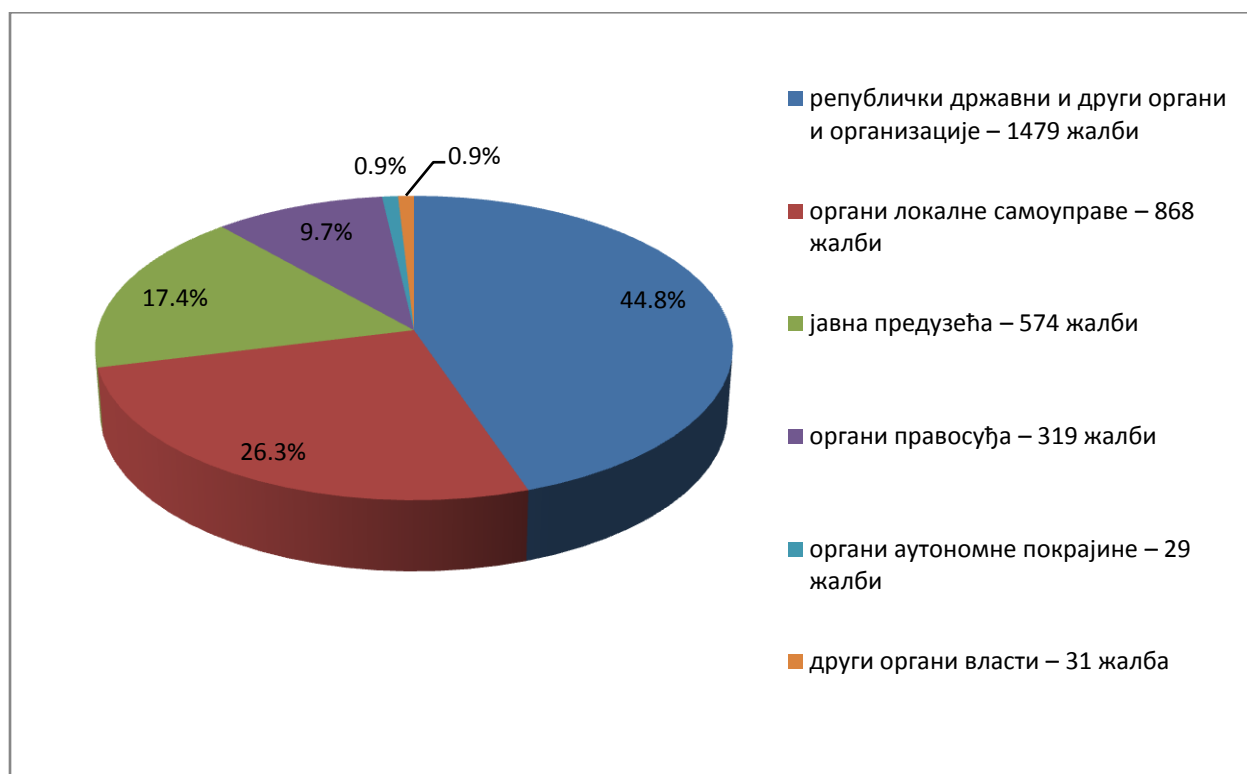
4.1.2.3. Органи власти против којих су изјављене жалбе Поверенику и разлози за жалбу

Највећи број жалби тј. 1.479 жалби или 44,1% од укупног броја изјављених жалби у 2013. години поднет је против републичких органа, од чега је 666 жалби (45%) изјављено против министарстава. Затим, по броју жалби, следе органи локалне самоуправе и јавна предузећа. У укупном броју жалби, у 2013.г. ипак је забележено незнатно смањење

процента жалби против републичких органа (за 3,9%) и органа правосуђа (за 1,7%), а истовремено је повећан проценат жалби изјављених против јавних предузећа (за 4%), органа локалне самоуправе (за 1,9%) и незнатно против органа аутономне покрајине (0,2%).

Број жалби против министарстава у 2013. години је за 104 жалбе или 18,5% већи у односу на 2012. годину када су против ових органа изјављене 562 жалбе, а што је последица и већег броја захтева у 2013. години. Имајући у виду укупан број захтева поднетих министарствима у 2013. години (3.503) и број изјављених жалби (666), закључује се да се сваки шести тражилац жалио Поверенику због недобијених информација од министарстава.

Графикон 4. Број жалби по врстама органа (3.300 жалби)



Табела 3. - Преглед поднетих захтева и жалби против министарстава у 2013. години⁵

Ред.бр.	Назив министарства	Бр. захтева	Бр. жалби
1.	Министарство унутрашњих послова	1.867	237
2.	Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде	230	51
3.	Министарство просвете, науке и технол. развоја	191	31
4.	Министарство енергетике, развоја и заштите животне средине	188	31
5.	Министарство правде и државне управе	178	82
6.	Министарство здравља	171	14
7.	Министарство финансија ⁶	136	100
8.	Министарство одбране	124	30
9.	Министарство културе и информисања	78	7
10.	Министарство спољне и унутрашње трговине и телекомуникација	63	2
11.	Министарство рада и социјалне политике	52	14
12.	Министарство прир. ресурса, рударства и прост. планирања	45	6
13	Министарство спољних послова	42	12

⁵ У Табели нису садржани подаци о жалбама изјављеним против раније постојећих министарстава: Министарства за дијаспору, Министарства за економију и регионални развој и Министарства за људска и мањинска права, против којих је поднета по једна жалба и две жалбе против Министарства за Косово и Метохију

⁶ Исказан је укупан број захтева и жалби против Министарства и органа у саставу (Пореске управе и др.)

14.	Министарство омладине и спорта	40	-
15.	Министарство грађевинарства и урбанизма	30	30
16.	Министарство регионалног развоја	27	3
17.	Министарство привреде	21	3
18.	Министарство саобраћаја	20	7

Графикон 5. Разлози одбијања захтева тражиоца



У 2013. години **тајност информација**, баш као и претходних година, био је најчешћи разлог због кога су органи власти ускраћивали информације које су проистекле из вршења власти. Број таквих случајева је чак повећан тј. за 4% у односу на 2012. годину.

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

ретко износе неки од суштинских материјалних разлога за такву одлуку. Готово увек, захтеве априори одбију, без примене тзв. 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.

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 овакви случајеви ускраћивања информација, иако не морају нужно указивати на неку од горе поменутих појава, увек заслужују посебну пажњу.

Трогодишње одсуство надзора над применом Закона о тајности података (Закон донет крајем 2009. године) и велико кашњење са доношењем подзаконских аката за његово спровођење, умногоме доприносе таквом поступању органа.

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

Случај „Канал Морава“

Информације о Студији о оправданости пројекта изградње пловног пута КАНАЛ МОРАВА биле су предмет појачаног интересовања јавности у 2013. Неколико тражилаца, новинара и невладиних организација је и формално затражило од Министарства природних ресурса, рударства и просторног планирања овај документ, као информацију од јавног значаја.

Министарство је ускратило приступ овом документу, позивајући се између осталог, на тајност, да је то предвиђено у самом документу као да документ још увек није разматрала Влада, због чега се не може учинити доступним јавности.

Разматрајући жалбе Повереник је стао на становиште да су жалбе основане, да је неспорно право јавности на тражене информације како с аспекта Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, тако и додатно са аспекта Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине (Архуска конвенција). Повереник је констатовао да чињенице и разлози на које се Министарство позивало не представљају законом предвиђене разлоге због којих би приступ траженим информацијама могао оправдано бити искључен.

Министарство није поступило по решењу Повереника већ га је обавестило да је Извештај тј. Студију о оправданости пројекта доставило Влади, да Министарство није овлашћено да тај документ даје на увид, већ Република Србија, коју заступа Влада. Такав став нема оправдање са становишта Закона о приступу информацијама па је Повереник наставио поступак извршења решења.

У укупном броју жалби изјављених Поверенику у 2013. години за 11% повећано је учешће оних жалби које су изјављене због ускраћивања права на приступ информацијама с позивом на **заштиту права на приватност**. Ова чињеница би могла наводити на закључак о већем поштовању Закона о заштити података о личности од стране органа, али нажалост није тако. Под видом заштите приватности и личних

података, органи власти су ускраћивали информације и када су се оне односиле на носиоце државних или политичких функција, државне или јавне службенике и то информације које су у вези са вршењем функције, односно власти.

Примера ради, наводи се случај неоснованог одбијања захтева с позивом на повреду приватности у случају објављивања информација:

Тражилац је од Јавног предузећа "Електропривреда Србије" у Београду затражио копију уговора које је то јавно предузеће закључило са д.о.о. "Геокарте" из Београда, о регулисању међусобних односа у организовању пружања услуге израде "Геодетско-фотограметријски радови на изради топографских и ортофото планова подручја рударских басена Колубара и Костолац".

ЈП орган власти је одговорио на захтев и у прилогу доставио тражиоцу копију траженог уговора, али је учинио недоступним податке о именима и презименима лица која су одређена за праћење и израду посла који је предмет уговора као и потписе директора обе уговорне стране, са образложењем да би се омогућавањем приступа тим подацима повредило право на приватност лица на које се односе.

Повереник није прихватио аргументе ЈП да би приступом тражених информација било повређено право на приватност и наложио да се све тражене информације учине доступним тражиоцу. Као аргументе је навео да се ради о активностима ЈП као органа јавне власти, односно о радњама његових представника у вези са вршењем власти, а не у вези са приватним животом, при чему је и "Геокарта", у време потписивања уговора била 100% у власништву Владе Републике Србије. Доступност уговора са потписима директора као законских заступника тих органа власти који представља јавни документ и који производи правне последице само ако је у одређеној форми сачињен и потписан од стране законских заступника, не може представљати повреду приватности тих лица, као ни имена запослених са одређеним задужењима у вези са извршењем уговорених послова.

ЈП је поступило по налогу Повереника.

Међу изјављеним жалбама у 2013. години, смањено је за 7,5% учешће жалби против оних одбијања захтева за приступ информацијама где су се органи власти позивали на то да **тражилац злоупотребљава то право**, у односу на 2012. годину. Као образложење, органи власти су најчешће наводили велики обим тражених информација. Овај податак јесте показатељ позитивне промене у односима органа према тражиоцима, али није задовољавајући, будући да је још увек велики број случајева (21,3%) изјављених жалби због одбијања захтева са образложењем да тражилац злоупотребљава право.

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

Евидентно је такође да је чести разлог подношења жалбе Поверенику **некомплетност добијене информације**. Повереник запажа да органи у појединим случајевима прибегавају селекцији информација које достављају тражиоцу, не држећи се формално поднетог захтева, па се тако по правилу чине доступним информације афирмативне по институцију или се достављају само изведене информације без копије тражених докумената, супротно суштини права на слободан приступ информацијама од јавног значаја која подразумева добијање копије документа који садржи тражену информацију.

Такође се запажа да одговори органа да **не поседују тражену информацију** по правилу нису аргументовани ни поткрепљени доказима, у смислу да је нпр. протекао прописани рок чувања документа уз презентирање доказа о излучењу документа из предмета и доказа о његовом уништењу или нпр. доказ да је предмет достављен вишем органу на одлучивање и слично. То с правом код тражиоца изазива сумњу у тачност таквих навода. Такве ситуације захтевају надзор надлежног органа, тј. управне инспекције и то стварну проверу чињеница на лицу места, у органу власти, а не тзв. посредни надзор заснован само на писаном изјашњењу органа, каква је пракса Управне инспекције.⁷

Један од грубих начина игнорисања права и повреде Закона о слободном приступу информацијама, јесте ситуација у којој **орган власти тврди да се закон на њега и не примењује**. И у 2013. години је било таквих појединачних случајева (нпр. Српска банка, Телеком Србија, Београдска берза). Најдрастичнији такав случај јесте а.д., „Телеком Србије“, који је већ две године 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.

Када су у питању **трошкови поступка** остваривања права на приступ информацијама, подаци из годишњих извештаја органа достављених Поверенику, утврђује се да су органи на име ових трошкова у 2013. години наплатили више него дупло мање трошкова него у 2012. години, тј. 213.916,00 динара и да су највећи део, супротно закону, приходовали на сопствене уместо наменски рачун буџета Србије. Такође је евидентно да је одређени број судова, трошкове поступка за израду копија докумената, и у 2013. години наплаћивао у већим износима, тј. према судским тарифама, уместо према трошковима утврђеним Уредбом Владе у складу са Законом о приступу информацијама. Разлоге оваквог поступања, иако супротног овом закону, Повереник види у чињеници да се део плата запослених у судовима, исплаћује из судских такси, те да је у интересу судова да се оне уредно наплаћују.

Највиши износ трошкова остваривања права на приступ информацијама наплатили су Републички геодетски завод (РГЗ) и Агенција за приватизацију. Тако је РГЗ сам наплатио трошкове у износу од 140.333,00 динара или 65,6% укупно наплаћених трошкова, при чему је само 0,7% уплатио на прописани тј. наменски рачун, а остале

⁷Извештај Управне инспекције бр. 021-00-00003/2014-02 од 17.1.2014.

трошкове на сопствене рачуне (840-742221843-57 и 840-74323843-92)⁸. Агенција за приватизацију је наплатила укупно 20.517,00 динара или 9,6% укупних трошкова и исте је уплатила на прописани рачун. Министарства су по основу ових трошкова наплатила свега 2.802,00 динара или 1,3 % укупних трошкова.

Према званичним подацима Управе за трезор Министарства финансија⁹, укупно уплаћен износ средстава на прописани рачун Трезора 840-742328843-30 по основу накнаде трошкова остваривања права на приступ информацијама у 2013. износи 64.641,50 динара, што је за 74,7% више у односу на претходну годину. Ипак тај износ је за око три пута мањи од износа исказаних у извештајима органа, што потврђује напред изнети закључак да одређени број органа власти, приходе по овом основу, није уплаћивао на прописани рачун, већ извесно на сопствени рачун, као нпр. горе поменути РГЗ.

Повереник је у Годишњем извештају за 2012. годину указао да би проблем трошкова поступка о коме је напред било речи, могао бити превазиђен изменом Закона о приступу информацијама, тако што би приходи од наплаћених трошкова приступа информацијама, припадали органима који су трошкове фактички имали, уместо да то буду приходи буџета. Износи трошкова прописани Уредбом Владе из 2006. нису иначе мењани, односно усклађивани са инфлацијом.

4.1.3. Извршење решења и закључака Повереника

У 2013. години поступак Повереника по жалбама које су биле основане (2.651) окончан је у 934 случаја (35,2%) доношењем решења односно налогом Повереника да се информација учини доступном тражиоцу. У тим поступцима је донето 818 решења, будући да је 116 случајева заједно решавано, односно једним решењем одлучено по више жалби против истог органа.

У односу на случајеве у којима је Повереник донео решење да се тражиоцу омогући приступ информацијама (818 решења), према повратним информацијама, органи власти су у 2013. г. поступили по налогу у 78,3%. Реална је претпоставка да је овај проценат и нешто већи, с обзиром на могућност да је орган власти извршио решење Повереника, али да је пропустио да га о томе обавести.

У 1650 случајева, тачније 62,2 % у односу на основане жалбе, поступци по жалбама Поверенику су окончани обуставом поступка јер су органи власти поступили по захтеву тражиоца, односно жалиоца већ при сазнању да је жалба изјављена, а пре доношења одлуке Повереника.

У преостала 62 случаја (2,3%) основаних жалби, Повереник је поништио решења органа власти и предмет вратио на поновни поступак и одлуку, а 5 предмета (0,2%) је поништио као незаконита решења првостепеног органа.

⁸Извештај Републичког геодетског завода, 07 бр. 07-918/2013-1 од 16.1.2014.

⁹Извештај Управе за трезор, број 401-00-1855/2013-007 од 13.1.2014.

Подаци о исходу поступака по жалбама Поверенику говоре о томе да у односу на број основаних жалби (2.651), **проценат успешних интервенција Повереника износи 92,3%, што је за незнатно побољшање у односу на 2012, тачније за 1,7%.**

У 2013. години је значајно тј. за 37,4% смањен број случајева у односу на 2012. годину у којима је било нужно спроводити поступак принудног извршења решења Повереника. Тако је у 92 случаја Поверенику упућен предлог тражиоца информације да се спроведе принудно извршење решења, поводом којих је Повереник донео 62 закључка о дозволи извршења својих решења и 34 закључка о кажњавању и изрекао 34 новчане казне у укупном износу од 2.440.000 дин. (23 од по 20.000,00 дин. и 11 од по 180.000,00 дин.) које су јавни приход и уплаћују се у буџет Србије. У 55 случајева обуставио је започето извршење, јер је орган власти у међувремену поступио по налогу Повереника, односно закључку о дозволи извршења. По донетим закључцима о кажњавању, **у буџет је уплаћено 1.308.000 динара**, при чему је, према подацима Управе за трезор, у три случаја уплаћен само део изречене казне.

Преостали износ изречених казни од 2.438.692 динара органи власти нису платили добровољно по закључцима Повереника о кажњавању. Због тога је Повереник у таквим ситуацијама у ранијем периоду подносио предлоге надлежним судовима за судско извршење изречених казни. Међутим, Први основни суд у Београду се огласио ненадлежним, тврдећи да је Повереник тај који треба сам да принудно наплати изречену казну органу власти, за разлику од других судова који су у идентичним ситуацијама прихватили надлежност.

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

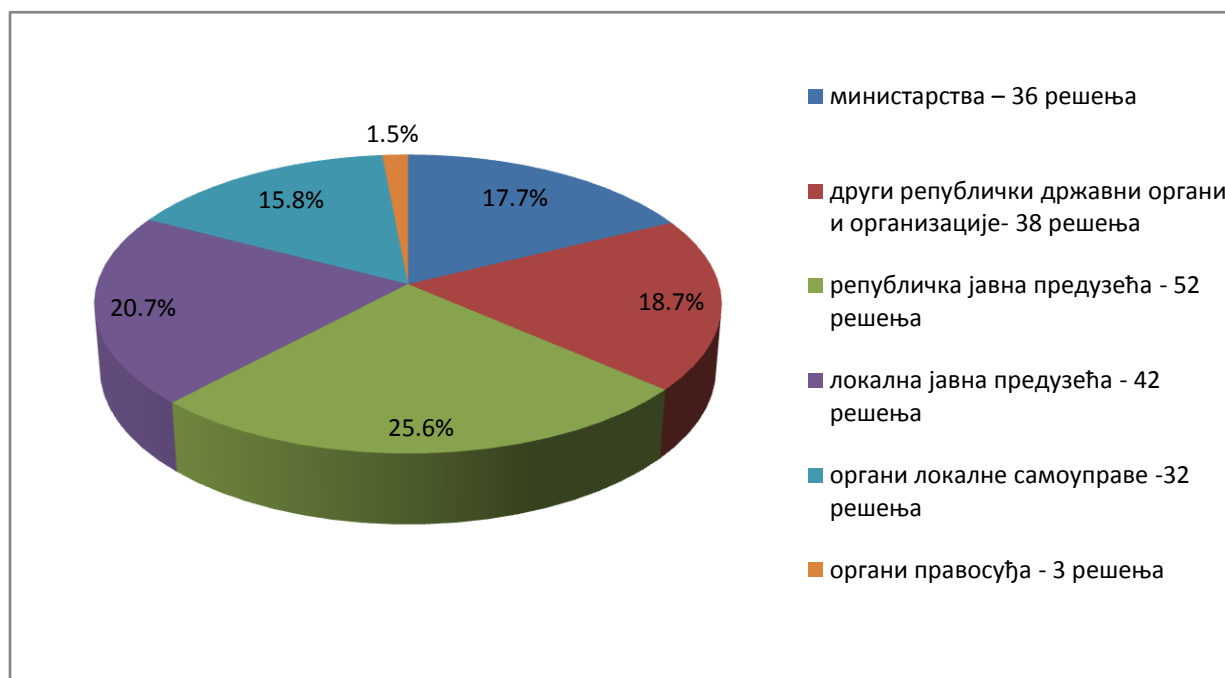
Примена мера за које је Повереник овлашћен у погледу принудног извршења решења изрицањем новчаних казни по правилу резултира извршењем налога и достављањем информација тражиоцу. Ипак, било је случајева у којима ни те мере нису дале ефекта, па је Повереник, на иницијативу тражиоца извршења, у 7 случајева био принуђен да затражи од Владе да обезбеди извршење његових решења, применом својих мера, укључујући меру непосредне принуде, како то Закон налаже. У вези са тим, ни у једном случају од Владе није добио повратну информацију да је обезбеђено извршење решења.

У годишњем Извештају Владе о спровођењу Закона о приступу информацијама се наводи да је Генерални секретаријат Владе током 2013. примио укупно 16 захтева за обезбеђење извршења решења Повереника, од којих 9 непосредно од тражилаца информација и да је, како се наводи, у једном броју случајева, када је Повереник водио поступак извршења, а орган није поступио по решењу Повереника, Генерални секретаријат у име Владе, налагао министарству надлежном за надзор над радом тог органа, да предузме потребне мере ради извршења решења. Такве мере Владе очигледно

нису дале ефекте, будући да је и даље неизвршено свих седам решења Повереника у којима је затражена интервенција Владе.

У Годишњем извештају за 2012. годину Повереник је указао на то 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 правосуђа и управе, у случају било каквих нејасноћа око примене овог члана од стране Генералног секретаријата Владе, такве нејасноће отклони стручним мишљењем или у крајњем случају, изменама закона. Повереник поново указује да даље одржање овакве ситуације штети угледу ових институција, а највише остваривању самог права.

Графикон 6. Број неизвршених решења Повереника донетих у 2013. години



У прилогу овог Извештаја је АНЕКС 1.- Преглед органа власти који нису поступили по налозима Повереника донетим у 2013. години, са кратким описом тражених информација.

Од укупно 203 неизвршена решења Повереника¹⁰, **највећи број нису извршила републичка и локална јавна предузећа, тј. 94 решења што чини 46,3%.**

¹⁰ Број неизвршених решења је на дан 12.3.2014.

То је био разлог што је Повереник почетком новембра 2013. године Народној скупштини поднео ванредни тј. посебан Извештај у намери да скрене пажњу Народне скупштине на забрињавајуће лош однос значајног дела државних предузећа према обавезама које она имају по Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја, као и на штетне последице таквог односа по људска права али и ауторитет закона, Народне скупштине која га је донела, и у крајњој линији државе. Повереник је у Извештају указао на то да је такав однос државних предузећа 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.

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

Информатори о раду

Велики број захтева за приступ информацијама органима власти и велики број жалби Поверенику говоре о томе да је нужно да органи власти буду много активнији у објављивању информација без захтева грађана, на својим интернет презентацијама и други начин.

Повереник је током целе 2013. године пратио стање у погледу проактивног објављивања информација на сајтовима органа, односно информатора о раду и предузимао мере да се транспарентност рада органа унапреди. То је чини по службеној дужности или на указивање грађана.

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

Генерално, из године у годину је приметан извесан напредак у погледу објављивања информација на тзв. проактивној основи, првенствено у квантитативном, а делом и у квалитативном смислу. Томе је допринело доношење Упутства за израду и објављивање информатора о раду државних органа које је Повереник донео у 2010.

години и активности и мере које је предузимао на спровођењу Упутства и повећању транспарентности рада органа.

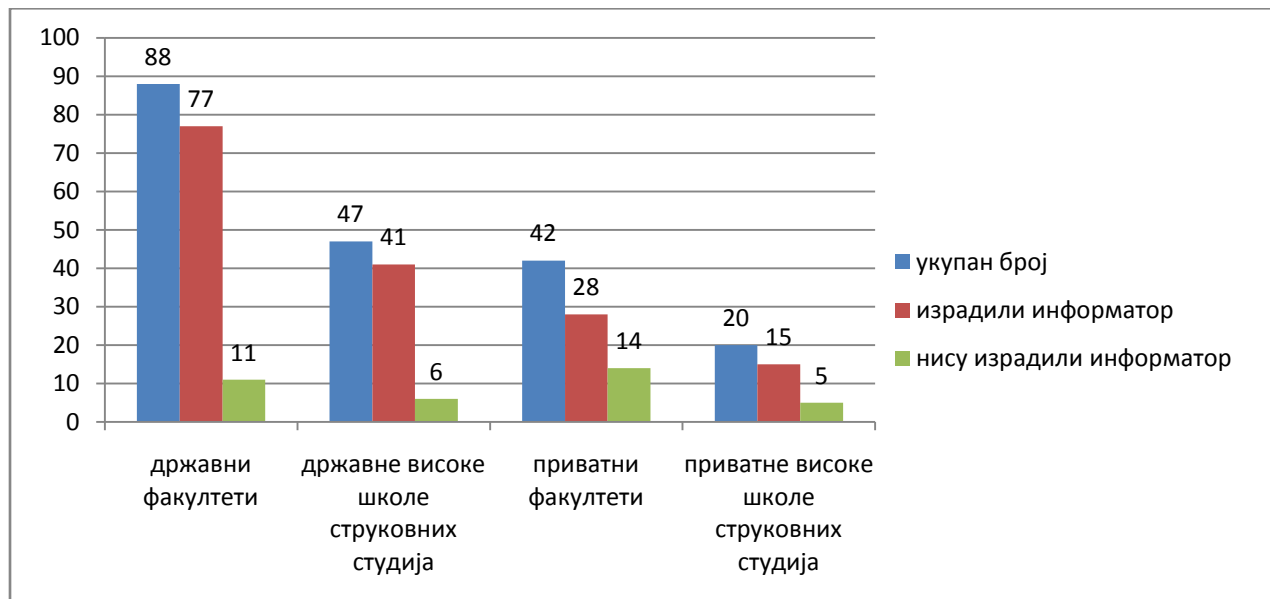
Ипак, законском обавезом објављивања информатора нису обухваћени многи јавни субјекти у односу на чије пословање јавност несумњиво има јак интерес. Тако нпр. сада формалну обавезу израде информатора о раду нема ниједно локално јавно предузеће, а ни она републичка предузећа којима законом није поверено вршење јавних овлашћења, нпр. „ПТТ Србија“, „Телеком Србија“, затим здравствене установе, предшколске установе и др. У том смислу су битне измене Закона о приступу информацијама, о чему је било више речи [у тачки 2. Извештаја](#).

У 2013. години, Повереник је најпре посебну пажњу посветио успостављању информатора о раду високошколских установа. Наиме, високошколске установе нису имале израђене и објављене информаторе о раду, изузев у неколико случајева, у којима је Повереник реаговао по пријави грађана.

На адресе свих високошколских установа упућена су упозорења о обавези израде и објављивања информатора о раду и санкцијама за случај пропуштања обавезе. Резултат тога је да је свега неколико високошколских установа израдило информатор о раду, након чега је Повереник био принуђен и да донесе решења и наложи извршење ове обавезе за 184 високошколске установе, укључујући приватне факултете и високе школе који су према подацима објављеним на сајту Комисије за акредитацију и проверу квалитета, поседовали уверења о акредитацији.

Накнадном контролом поступања по решењима Повереника, утврђено је да су постигнути значајни резултати, упркос чињеници да неке високошколске установе ову обавезу нису спровеле у остављеном року да и квалитет свих информатора није на захтеваном нивоу. Наиме, од укупно 88 државних факултета 77 је израдило информатор о раду, а када су у питању високе државне школе струковних студија од укупно 47, информатор је израдила 41 школа. Нешто слабије резултате су показале приватне високошколске установе. Од 42 приватна факултета, информатор је израдило 28 факултета, и од укупно 20 приватних високих школа струковних студија, информатор је израдило 15 школа.

Графикон 7. Графички приказ поступања високошколских установа у погледу законске обавезе израде и објављивања информатора о раду



Повереник је такође у 2013. години урадио анализу 26 информатора о раду градских органа, уз усмена упутства органима како да унапреде садржај информатора и да одржавају ажурност података. Накнадном контролом је утврђено да нису сви органи поступили у складу са упутствима, због чега су затражена изјашњења о разлозима непоступања уз упозорења о даљим мерама Повереника. Ове активности су настављене и у 2014. години.

Један од начина на који је Повереник стимулисао државне органе да квалитетније сачине информаторе о раду, и у 2013. години, јесте додела награде за најбољи информатор о раду. Награда је додељена 28. септембра, поводом Међународног дана права јавности да зна Министарству културе и информисања.

До сада предузете мере у овој области су биле усмерене првенствено ка томе да што већи број органа објави информаторе, упоредо са интервенцијама за подизање квалитета информатора оних органа који изазивају веће интересовање јавности и у том погледу одређени напредак постоји, мада је одговор на ову законску обавезу испод уложених залагања од стране Повереника, због нефункционисања прекршајне одговорности. Државни органи често без интервенције Повереника запостављају ажурирање података, и многи од њих израђују информаторе како би се задовољила форма, уз избегавање приказивања „осетљивих“ података, оних које се тичу потрошње новца.

Иницијативе и мишљења у вези са прописима

Повереник, као што је изнето [у тачки 2. Извештаја](#) који говори о правном оквиру за остваривање права јавности да зна, нема овлашћење да предлаже доношење закона, нити је Законом о приступу информацијама прописана надлежност Повереника да даје мишљења у поступку предлагања и доношења закона и других прописа. Због тога последње измене Пословника Владе о обавези државних органа да прибављају мишљења надлежних институција у процесу доношења прописа, са становишта права која штити Повереник, ће имати ефекта тек када се допуне законске одредбе о надлежности Повереника.

Независно од тога, Повереник је у 2013. години, више пута давао иницијативе за доношење нових или измену постојећих прописа или подржавао сличне иницијативе које су долазиле од других субјеката, а све ради побољшања регулативе која се односи на остваривање права на приступ информацијама. По захтевима из органа власти, али и грађана, Повереник је давао и мишљењима која су у функцији правилније примене Закона о приступу информацијама. Због одсуства формалне обавезе прибављања мишљења Повереника поводом доношења или измена прописа, Повереник је често мишљење могао упутити тек након неформалних сазнања о таквим активностима или након што се на Интернет страници органа објави текст нацрта или предлога прописа, а некада је могао реаговати тек по објављивању прописа.

Наводе се само неке од иницијатива, односно мишљења Повереника из 2013. године:

1. Иницијатива упућена Влади, Народној скупштини и Заштитнику грађана поводом Предлога Закона о општем управном поступку који је Влада утврдила 18.12.2013. године и доставила Народној скупштини на усвајање, ради подношења амандмана на одредбе о праву приступа информацијама, тј. на разгледање списка предмета које су неприхватљиве са аспекта основних начела из Закона о приступу информацијама и оствареног нивоа права;

2. Упозорење Министарству финансија да су одређене одредбе Правилника о начину вођења и садржини Регистра јавних уговора („Сл. гласник РС“ бр. 57/13) у супротности са Уставом и законом, на штету права јавности да зна;

3. Предлог Уставном суду за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба Правилника о начину вођења и садржини Регистра јавних уговора, који је 27.6.2013. донео министар финансија и привреде Републике Србије, а које регулишу питања из материје слободног приступа информацијама и то на начин супротан Уставу и Закону о слободном приступу информацијама;

4. Иницијатива упућена Републичком секретаријату за законодавство за измену Пословника Владе, са предлогом да се промене ригидне одредбе о тајности, да се из текста елиминишу одредбе о „службеној“ и „војној“ тајни које као такве више не постоје према Закону о тајности података, да се учине прецизним одредбе о праву јавности да учествује у законодавном процесу, тј. јавним расправама, као и да је нужно преиспитати и

изменити одредбе по којима се све што је изговорено на седницама Владе проглашава тајном;

5. Примедбе и сугестије на Нацрт закона о заштити животне средине, достављене Министарству енергетике, развоја и заштите животне средине;

6. Мишљење на Предлог уредбе о ближим критеријумима за одређивање тајних података степена тајности „Поверљиво“ и „Интерно“, достављено Министарству правде и државне управе;

7. Мишљење Министарству правде и државне управе на прву и другу радну верзију Националне стратегије за борбу против корупције 2013-2018. као и на прву и другу радну верзију Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције 2013-2018. Као и на Предлог закључка о усвајању Акционог плана;

8. Иницијатива упућена Правосудној академији о потреби спровођења системске обуке за органе правосуђа из материје слободног приступа информацијама од јавног значаја и материје заштите података о личности, уз презентовање расположивих података који поткрепљују такву потребу;

9. Мишљење достављено Министарству правде и државне управе на радне верзије као и текст Нацрта стратегије реформе јавне управе и Акционог плана за спровођење реформе јавне управе у периоду од 2013. до 2016. године;

10. Мишљење достављено Министарству спољне и унутрашње трговине и телекомуникација на Предлог закључка о прихватању Извештаја у вези са веб-сајтовима органа државне управе;

11. Мишљење дато Министарству спољне и унутрашње трговине и телекомуникација упутио мишљење на Предлог Акционог плана за отворену управу уз примену информационо-комуникационих технологија у 2013. години;

12. Мишљење на Нацрт закона о приватизацији и Нацрт закона о изменама и допунама Закона о стечају, достављено Министарству привреде;

13. Мишљење на Нацрт закона о јавним медијским сервисима и Нацрт закона о електронским медијима, достављен Министарству културе и информисања;

14. Мишљење на Нацрт Закона о здравственој документацији и евиденцијама у области здравства, достављено Министарству здравља;

Већина наведених иницијатива, предлога и сугестија Повереника у вези са прописима је имала позитиван ефекат, односно прихваћени су у целости или делимично. Ипак, на неке од њих, које су чак и поновљене, Повереник није добио никакав одговор, као нпр. на иницијативу упућену Правосудној академији и ону упућену Министарству енергетике, развоја и заштите животне средине.

Повереник је такође, на основу појединачних захтева грађана или представника органа власти, припремио и доставио 80 мишљења која се односе на спорна питања у вези

са применом Закона о приступу информацијама. Карактеристична мишљења и ставови се објављују на веб сајту Повереника.

Публикације

Повереник је у 2013. издао другу по реду публикацију под називом „Слободан приступ информацијама - Ставови и мишљења Повереника“. Објављивање више десетина ставова Повереника заузетих поводом примене Закона о приступу информацијама представља значајан извор података за органе власти, за све оне који Закон примењују у пракси или се њиме баве из академског угла. Наиме, у публикацији су сабрани релевантни ставови Повереника у односу на мање-више сва отворена правна питања и ситуације које су се у примени Закона појављивале. Публикација је издата у тиражу од 1.500 примерака.

Обуке-семинари

Повереник је и у 2013. године учествовао у реализацији семинара који је у сарадњи са Службом за управљање кадровима Владе организован за службенике из министарстава и других органа управе.

Одржана су такође бројна предавања, као нпр. за студенте Факултета политичких наука на тему транспарентности, полазницима Школе еколошког права на тему слободног приступа еколошким информацијама, полазницима Дипломатске академије на тему слободе приступа информацијама и о независним органима и агенцијама, затим предавање новинарима и другим учесницима скупа који је организовао Европски новинарски центар и медија центар Ниш, на тему слободе приступа информацијама и слободе информисања, за деветнаесту генерацију Школе људских права - Војин Димитријевић, на тему права на приступ информацијама од јавног значаја и др.

Право на приступ информацијама, повереник и представници институције Повереника су афирмисали активним учешћем на бројним трибинама, конференцијама, округлим столовима и другим јавним скуповима, у организацији других органа власти или цивилног сектора, а што је приказано [у тачки 6. Извештаја](#) који говори о сарадњи коју је Повереник остварио.

Са аспекта афирмације права од значаја су и конференције које је Повереник организовао, као што је она посвећена међународном дану права јавности да зна, а које се организују сваке године, почев од 2006. године, у сарадњи и уз подршку Мисије ОЕБС-а у Србији, Независног удружења новинара Србије и Удружења новинара Србије и Коалиције за слободу приступа информацијама. На овим конференцијама се традиционално додељују признања органима власти за остварене резултате и допринос у остваривању права јавности да зна, као и посебна награда за најбољи Информатор о раду органа, по објављеном конкурс. На конференцији из 2013. године је презентована и публикација бр. 2. „Приступ информацијама од јавног значаја – Ставови и мишљења Повереника“.

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

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

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

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

Против горе побројаних шест највиших органа власти, Управном суду је у 2013. години изјављено укупно 13 тужби, од чега 5 против Владе, 5 против Врховног касационог суда и по једна тужба против председника Републике, Уставног суда и Републичког јавног тужилаштва. Решене су три тужбе изјављене против Владе, тако што су две одбачене из формалних разлога а једна тужба је уважена и Уставни суд је наложио Влади да одлучи по захтеву тражиоца. Против Народне скупштине није поднета ниједна тужба Управном суду у 2013. години.

Имајући у виду врсту, значај и количину информација којима наведених шест органа власти по природи посла располажу, реално је очекивање да постоји богата пракса другостепене надлежности Управног суда у односу на те органе у материји приступа информацијама, али напред наведени подаци то ипак не потврђују. Да је било разлога за подношење тужби против ових органа због ускраћених информација, потврђује податак да су тражиоци у тим ситуацијама изјављивали жалбе Поверенику, које су због недопуштености, морале бити одбачене. Таквих случајева у 2013. било је 30, тј. дупло више него у 2012. години, од чега 18 против Владе, 4 против председника Републике, 3 против Уставног суда, по 2 против Народне скупштине и Републичког јавног тужиоца и 1 против Врховног касационог суда.

Као што се већ више година указује, и у овом Извештају Повереник наглашава да изузетно мали број тужби против напред наведених органа 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 упоредно-правној пракси. Ипак, овакво решење остало је непромењено током неколико измена Закона.

Против одлука Повереника, Управном суду је у 2013. години поднето 97 тужби, што је за 47% више него у 2012. Од тог броја, 24 тужбе су поднели органи власти који су по захтевима одлучивали у првостепеном поступку, што је веома забрињавајући податак, будући да су такве правне ситуације недопуштене, да се оне понављају из године у годину упркос чињеници да ти органи нису правно легитимисани за подношење тужбе и да их Управни суд формално одбацује. Уместо тога, по Закону о управним споровима, органима власти стоји на располагању могућност да код Републичког јавног тужиоца иницирају подношење тужбе када сматрају да је решењем Повереника повређен јавни интерес, што се у 2013. години, осим једног случаја који чека одлуку Суда, није догађало.

Тражиоци информација су поднели 54 тужбе због тога што Повереник није донео одлуку по жалби у прописаном року од 30 дана.¹¹ Поводом тужби, Повереник је одлучио по жалбама па је поступак пред Управним судом обустављан, осим кад тужилац није био задовољан донетом одлуком.

Од 97 поднетих тужби против одлука Повереника у 2013. години Управни суд је решио 47 тужби тако што је: 9 тужби тражиоца информација одбио као неосноване чиме су потврђене одлуке Повереника, 20 тужби, укључујући оне које су подносили органи власти, је одбацио због недопуштености, а у 18 предмета поступак је обустављен. **То потврђује да ни у 2013. ниједно решење Повереника није поништено, што са становишта судске контроле законитости његовог рада представља заиста вредан резултат.**

Недозвољене тужбе против одлука Повереника у 2013. години поднели су следећи органи јавне власти: „Телеком Србија“(9), ЈП „Србијагас“, ЈП ПТТ Србија, Југоимпорт СДПР, Београдски сајам, Београдска берза, Српска банка, Електротехнички факултет у Београду, Лекарска комора Србије, ДЗ „Симо Милошевић“, Метанолско-сирћетни комплекс-Кикинда и Центар за културу-Босилеград.

Повереник и овом приликом указује да, упорност појединих државних и других органа власти а посебно а.д. „Телеком Србија“ да подношењем тужби избегну или пролонгирају извршење обавезујућих и извршних одлука Повереника, је веома штетна по углед самих тих органа. Евидентно је да такво понашање заслужује одговарајућу реакцију са становишта одговорности, која нажалост, по правилу изостаје. И у овом Извештају Повереник указује да се, иако је број оваквих тужби у односу на укупан број предмета код Повереника мали, убудуће не смеју толерисати ситуације у којима представници органа власти и оних који располажу јавним средствима свесно игноришу своје обавезе, користећи се недопуштеним правним средствима ради изигравања Уставом зајамчених права грађана и пореских обвезника и то све управо о трошку пореских обвезника. Против таквог поступања, очигледно се не може борити само Повереник изрицањем релативно скромних казни, које органи често одбијају добровољно и да плате, а чију принудну наплату опет одбијају да изврше одређени судови. Ова појава захтева пажњу и реаговање свих одговорних, укључујући, Владу, Народну скупштину и Високи савет судства.

¹¹Основни разлог прекорачења рока од 30 дана од стране Повереника за доношење одлуке по жалби јесте заостатак нерешених предмета од преко 3.000 из периода од осам година колико је Повереник чекао док Влада у 2013. није обезбедила простор за рад, а тиме омогућила пријема потребног броја запослених.

Осим што одлуке Повереника добијају потврду законитости од стране Управног суда, вредно је поменути и **први случај у коме је исправност одлуке Повереника у 2013. години потврђена од стране Европског суда за људска права у Стразбуру. У питању је одлука број 48135/06 од 25.6.2013. године донета у случају Иницијативе младих за људска права против Републике Србије¹²**, у коме је утврђено да је прекршен члан 10. Европске конвенције о људским правима, тј. право на слободу изражавања и право на приступ информацијама тиме што је Безбедносно-информативна агенција одбила да саопшти информацију о броју захтева за прислушкивање, како је наложено решењем Повереника донетим по жалби Иницијативе младих.

Ова пресуда Европског суда од вишеструког је значаја, најпре јер учвршћује раније утврђен став суда да је право на приступ информацијама заштићено Европском конвенцијом као право на слободу изражавања, да не чини изузетак остваривања права у погледу надлежности органа власти у држави, укључујући и сектор безбедности, као и због тога што указује да, без обзира на потребе неких служби да ограниче јавност свог рада, конкретно ограничење слободе изражавања мора бити у складу са принципима људских права.

Са становишта судске праксе у заштити права на слободан приступ информацијама, такође је значајно поменути и пресуду Уставног суда Србије број Уж. 1823/2010 од 23.5.2013. године¹³ у којој се афирмишу ставови на којима повереник инсистира од почетка примене Закона о приступу информацијама и Закона о заштити података о личности.

4.3. Надзор над спровођењем закона и одговорност за повреду права

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

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

¹²Пресуда је доступна на сајту Повереника у рубрици Приступ информацијама - пракса - Одлуке међународних судова и тела <http://www.poverenik.rs/sr/2012-07-11-08-19-51/2012-07-11-08-20-32.html>.

¹³Пресуда Уставног суда је доступна на сајту Повереника у рубрици приступ информацијама-пракса-одлуке домаћих судова <http://www.poverenik.rs/sr/2012-08-31-12-38-14.html>

Управна инспекција Министарства правде и државне управе је, како се наводи у њиховом Извештају¹⁴, у 2013. извршила 285 посредних инспекцијских надзора над применом Закона о приступу информацијама у делу који се односи на поступање органа власти по решењима које је Повереник донео у поступку по жалби тражиоца информације. Утврђено је, како се наводи, да су органи поступили по решењима у 145 предмета, а за остале је поступак у току.

У извештају се наводи и да је извршено 215 инспекцијских надзора у погледу спровођења обавезе подношења извештаја и објављивања информатора о раду, од чега 37 у установама за извршење кривичних санкција и 178 у јединицама локалне самоуправе. Исход ових надзора се не наводи у достављеном извештају.

Из достављених података о надзору се закључује да ни у 2013. години као ни у претходне две године, управни инспектори нису поднели ниједан захтев за покретање прекршајних поступака због кршења права на приступ информацијама, нити због кршења других законских обавеза које проистичу из Закона и та чињеница је крајње забрињавајућа. Ако се изузму појединачни случајеви у којима су сами тражиоци, као оштећени подносили захтеве прекршајном суду, то значи да нико тј. ниједно одговорно лице у органима власти није сносило одговорност за учињене прекршаје, којих је, без сумње и у 2013. години било неколико стотина, будући да је преко 2.600 жалби Поверенику било основано и да је само Повереник у 2013. години доставио списе Управној инспекцији за преко 260 случајева у којима су органи повредили право на приступ информацијама, односно где су одбили и да изврше решење Повереника и где ни изречене новчане казне нису помогле да то учине. У Извештају Управне инспекције се не наводе ефекти спроведених надзора. Може се само претпоставити да су они довели до накнадног извршења одређеног броја решења Повереника, будући да је број неизвршених решења Повереника донетих у 2013. години у тренутку писања овог извештаја мањи од њиховог броја у време захтевања надзора од стране Повереника.

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

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

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

¹⁴Извештај Управне инспекције бр. 021-00-00003/2014-02 од 17.1.2014.

Табела 4 - Подаци о спровођењу обавеза органа власти

Државни орган	Бр. држ. органа	Доставили извештај бр. и %	Објавили Информатор бр. и %	Израдили а нису објавили Информатор бр. и %	Спровели обуку бр. и %	Одржавају носаче информац. бр. и %
Органи из чл. 22. Закона (Н.скупштина, председник Републике, Врх. касациони суд, Уставни суд, Влада, Р.Ј. тужилац)	6	6 (100%)	6 (100%)	/	3 (50 %)	5 (83,3 %)
Министарства	18	18 (100%)	18 (100%)	/	12 (66,6 %)	18 (100%)
Судови	128	123 (96%)	108 (84,3 %)	10 (7,8 %)	62 (48,4 %)	96 (75 %)
Тужилаштва	67	63 (94 %)	18 (26,8 %)	40 (59,7 %)	37 (55,2 %)	46 (68,6 %)
Органи и организац. АП Војводине	37	24 (64,8 %)	21 (56,7 %)	3 (8,1%)	19 (51,3%)	21 (56,7 %)
Локална самоуправа (градови и општине)	200	158 (79 %)	143 (71,5 %)	2 (1 %)	95 (47,5 %)	138 (69 %)
Јавна предузећа (реп. и покрајинска) у обавези дост. Извештаја	30	26 (86,6 %)	19 (63,3 %)	4 (13,3%)	16 (53,3 %)	20 (66,6 %)
Други државни органи	2350	325 (13,8 %)	222 (9,4 %)	66 (2,8 %)	204 (8,6 %)	245 (10,4%)
Укупно	2836	743 (26,1 %)	555 (19,5 %)	125 (4,4 %)	448 (15,8 %)	589 (20,7 %)

5. ПРИМЕНА ЗАКОНА О ЗАШТИТИ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ

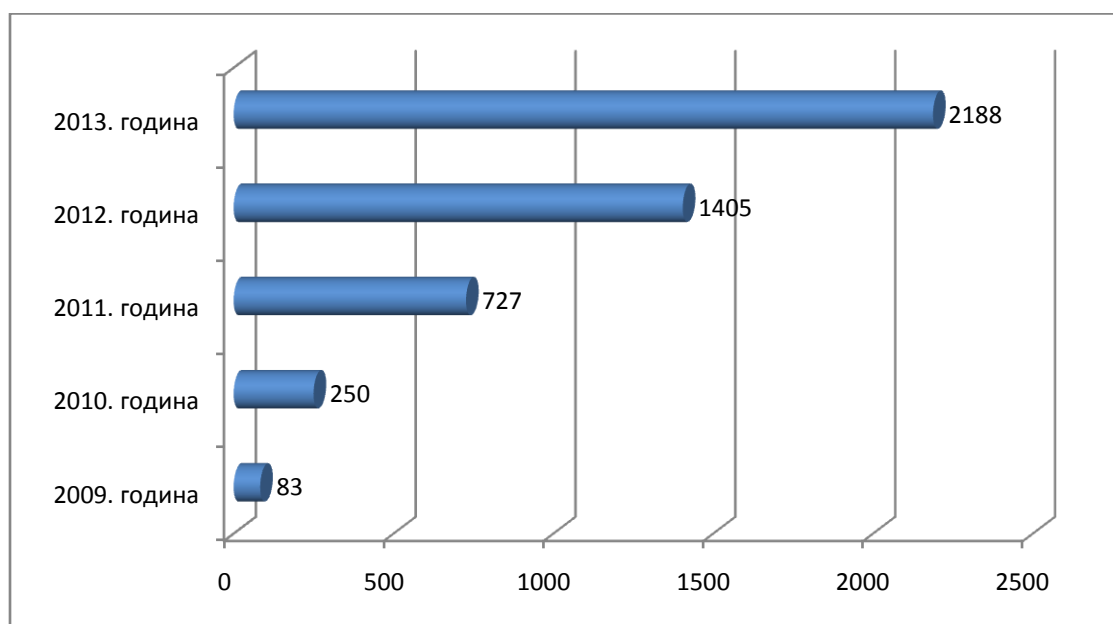
5.1. Активности Повереника у области заштите података о личности

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

Током 2013. године, из области заштите података о личности, Повереник је примио 2.188 предмета. Примера ради у 2009. години Повереник је примио 83 предмета, у 2010. години 250 предмета, у 2011. години 727 предмета и 1.405 предмета у 2012. Проценат увећања примљених предмета у односу на 2012. годину 55%, а у односу на 2011. годину преко 300%.

С обзиром да је из претходне 2012. године пренето 339 предмета, то је у овој области током 2013. године, било у раду укупно 2.527 предмета.

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



У току 2013. године Повереник је окончао 1.901 предмет у области заштите података о личности, и то:

- окончано је 831 инспекцијски надзор;
- решене су 174 жалбе;
- дато је 511 мишљења;
- решено је 113 представки;

- решено је 25 захтева за приступ информацијама о раду Повереника (по 24 захтева је поступљено, а 1 захтев је одбијен);
- дато је 9 одговора на тужбе Управном суду Србије;
- решено је 7 прослеђених захтева;
- донето је 223 инструкције поводом унапређења заштите и превентиве (свим високим и високошколским установама);
- решено је 7 захтева за изношење података из Србије;
- удовољено је једном захтеву за остваривање права у вези са обрадом података о личности.

5.1.2. Надзор над спровођењем заштите података о личности

У току 2013. године покренуто је 1.140 поступака надзора, а окончано је 831 поступак. У односу на 2012. годину, када је покренуто 562 надзора, то је повећање за преко 100%.

Повереник је 1.140 поступака надзора током 2013. године покренуо: по пријави грађана – 206; по сопственој иницијативи – 594, и поводом збирки података о личности (обавештења руковођа о намери обраде података или измени постојеће евиденције) - 340.

Повереник је током 2013. године извршио 820 посредних – писаних надзора и 41 непосредан надзор – извршен у просторијама руковођа, значи укупно 861 надзор. У односу на 2012. годину када је извршено 366 посредних – писаних надзора и 74 непосредних – у просторијама руковођа, значи укупно 440 надзора, што представља повећање од скоро 100%.

Током 2013. године извршено је 304 претходне провере радњи обраде података о личности, којом приликом је у 162 случајева утврђено да нема неправилности, док је у 142 случајева утврђено постојање неправилности, на шта је руковођама указано давањем упозорења по члану 50. Закона о заштити података о личности. У односу на 2012. годину то је увећање од око 90%.

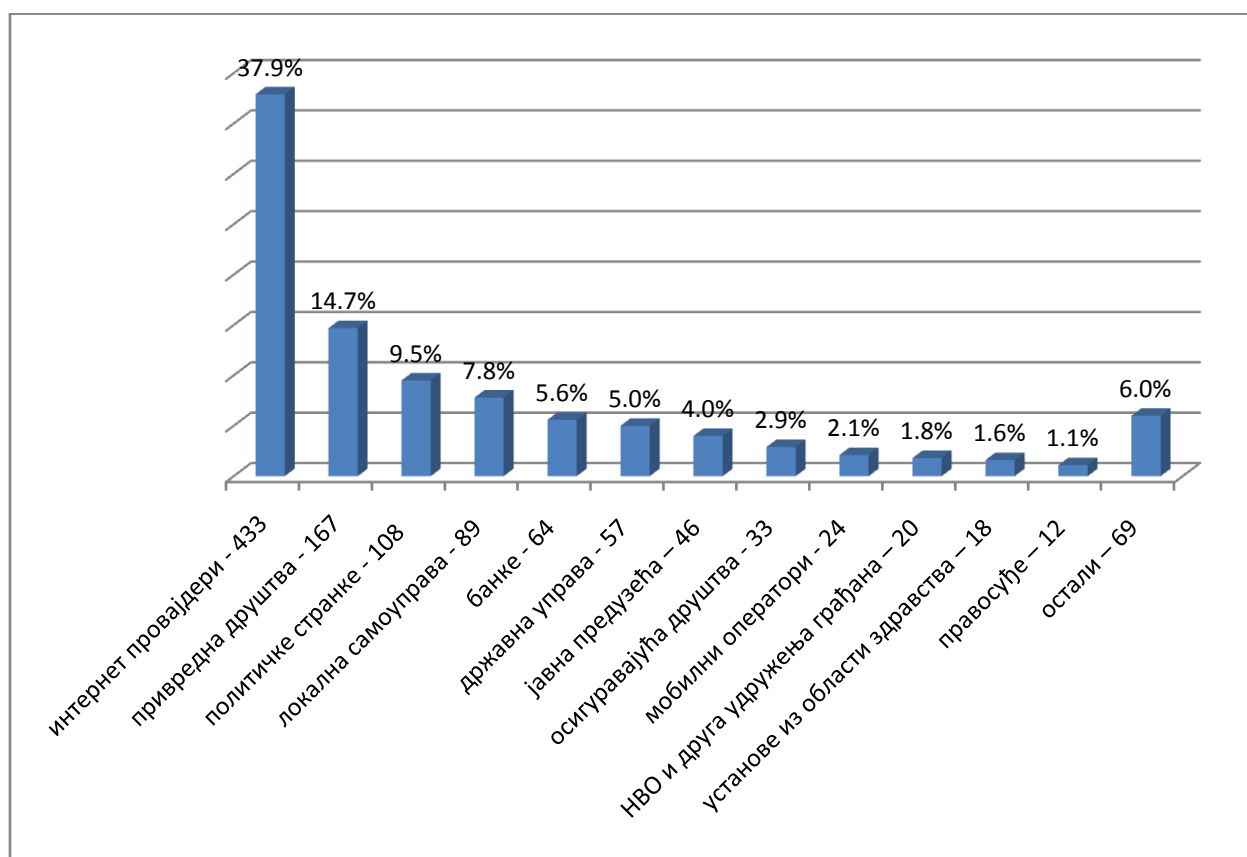
На основу извршеног надзора, Повереник је у 422 случајева утврдио повреде ЗЗПЛ и с тим у вези:

- донео 395 упозорења, од чега 253 упозорења по чл. 56. ЗЗПЛ, што у односу на 2012. годину представља увећање од око 370%, и 142 упозорења по чл. 50. ЗЗПЛ, што у односу на 2012. годину представља увећање од око 120%;
- донео 15 решења, и то: 3 решења о брисању прикупљених података, 8 решења о брисању прикупљених података и отклањању неправилности у одређеном року, 2 решења о отклањању неправилности у одређеном року и 2 решења о привременој забрани

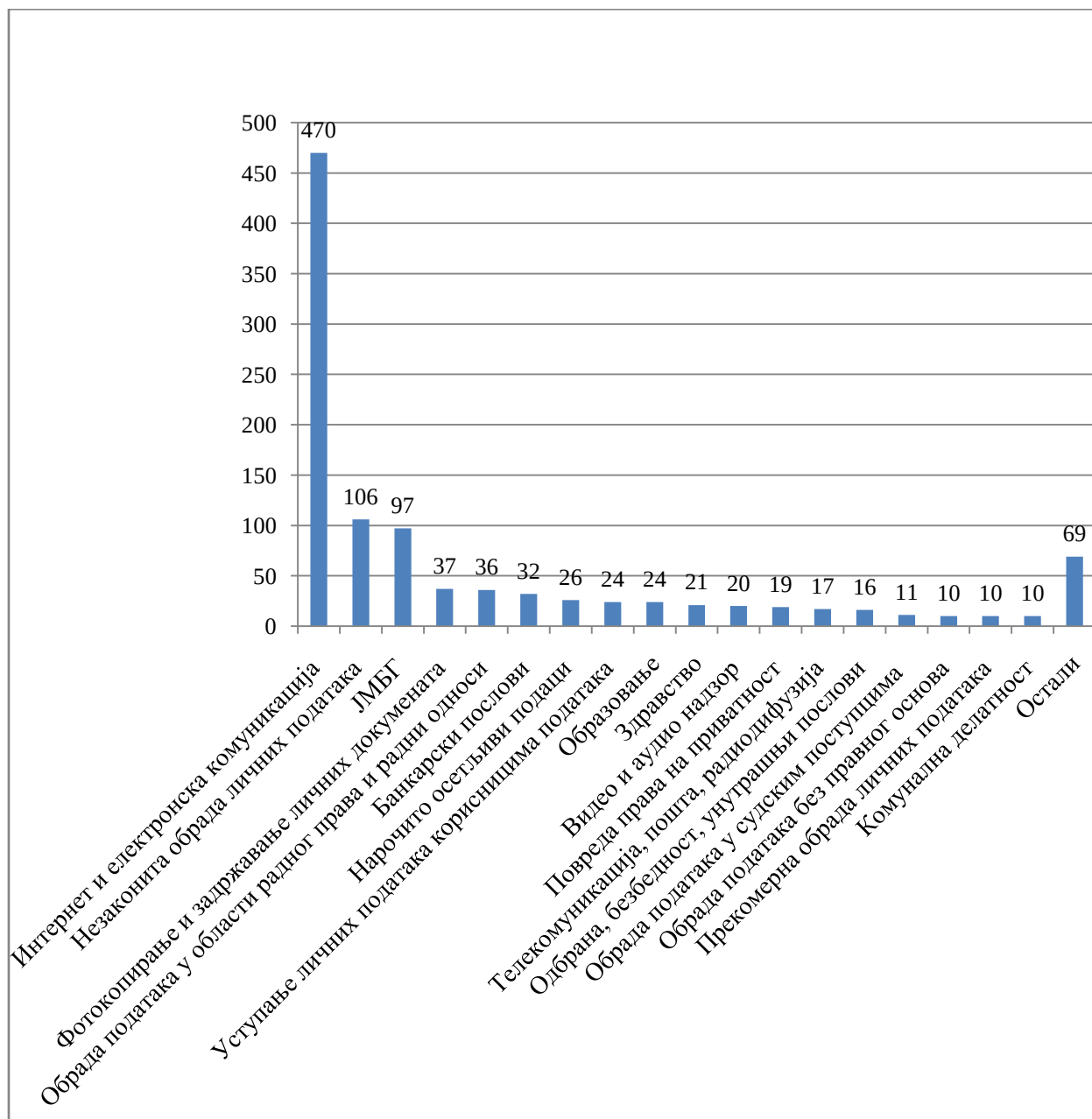
обrade и отклањању неправилности у одређеном року. Предметним решењима (15) Повереник је наложио 25 мера, и то: у 12 случајева је наређено да се неправилности отклоне у одређеном року, у 2 случаја је наређена привремена забрана обраде која се обавља супротно одредбама ЗЗПЛ, и у 11 случајева је наређено брисање података прикупљених без правног основа. Руковаоци су поступили по 13 решења, а 2 су још увек неизвршена. Од 13 решења која су извршена, њих 9 је извршено у року.

Структура руковаца над којима је Повереник покренуо 1.140 поступака надзора: 433 (37,9%) – интернет провајдери, привредна друштва - 167 (14,7%), политичке странке - 108 (9,5%), локална самоуправа - 89 (7,8 %), банке - 64 (5,6%), државна управа - 57 (5%), јавна предузећа – 46 (4%), осигуравајућа друштва - 33 (2,9%), мобилни оператори - 24 (2,1%), НВО и друга удружења грађана – 20 (1,8%), установе из области здравства – 18 (1,6%), правосуђе – 12 (1,1%), а остали – 69 (6%).

Графикон 9. Структура руковаоца над којима је у току 2013. године покренут инспекцијски надзор



Графикон 10. Најчешћи разлози за покретање поступка надзора по пријави (206) или сопственој иницијативи (594) у 2013. години

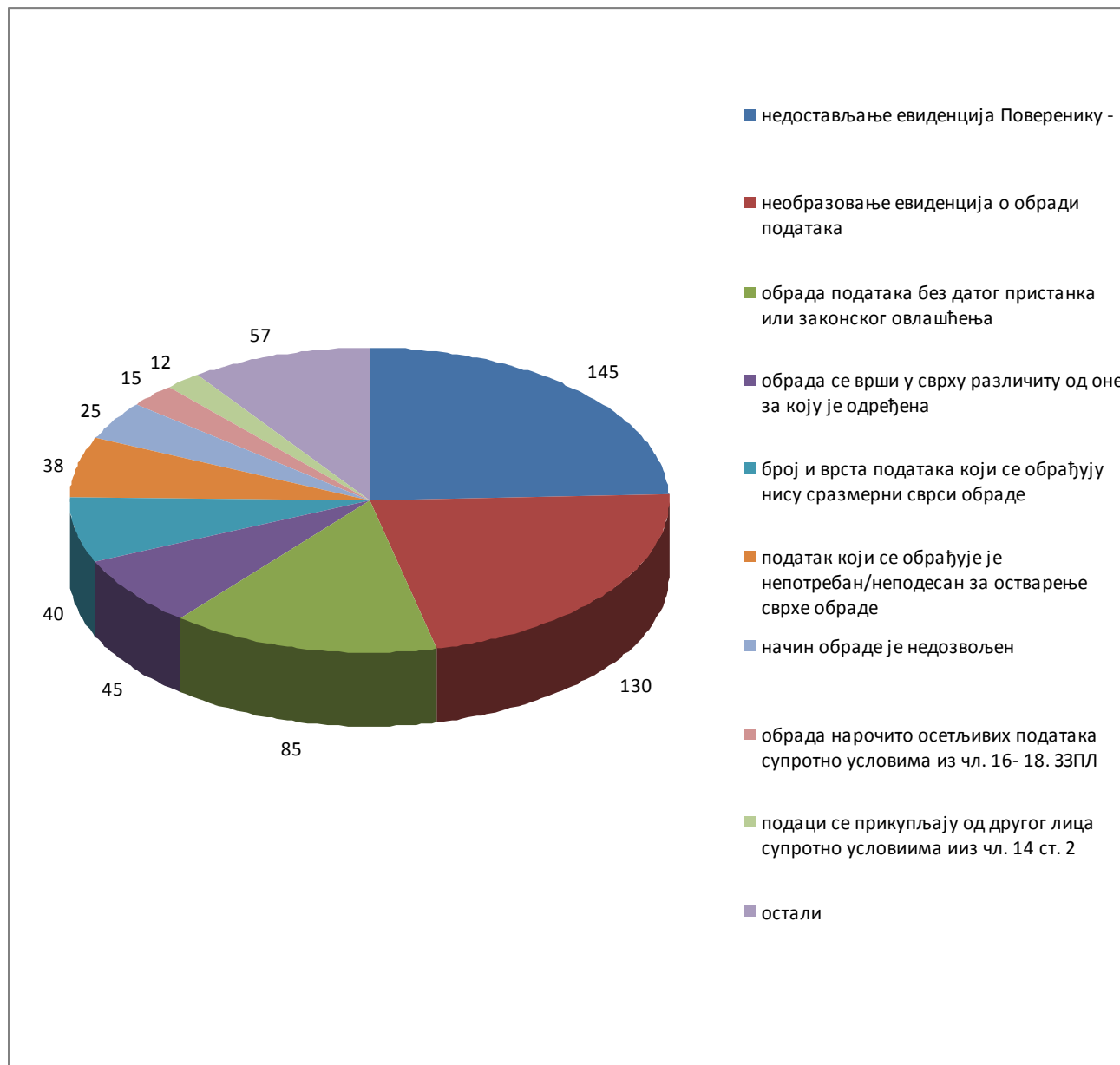


У 395 случаја Повереник је утврдио постојање повреда ЗЗПЛ, из ког разлога је донео упозорења, и то 142 упозорења по члану 50. ЗЗПЛ и 253 упозорења по чл. 56. ЗЗПЛ.

У погледу донетих 253 упозорења по чл. 56. ЗЗПЛ, утврђено је постојање 592 неправилности, што практично значи да је у одређеним случајевима Повереник утврдио постојање једне или више повреда ЗЗПЛ, и то најчешће следеће:

Од донетих 253 упозорења, 233 су извршена, 5 је делимично извршено, 13 није извршено, а за 2 упозорења није било повратне информације до краја извештајног периода. Од 233 упозорења која су извршена, 206 је извршено у року.

Графикон 11. Најчешће неправилности које су утврђене упозорењима по чл. 56. ст. 1. ЗЗПЛ у 2013. години



***Пример:** Повереник је извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране Основне школе „Марија Трандафил“, отворен на основу пријаве, уз коју је достављена копија упитника који је подељен родитељима ученика који се уписују у први разред ове школе. У упитнику се, између осталог, тражи изјашњење о националној*

припадности детета. Такође, школа није пријавила ниједну евиденцију о обради података, што је обавеза сваког Руковаоца података на основу ЗЗПЛ.

Школа је одговорила да је родитељима усмено предочено да је попуњавање упитника на добровољној бази и да се подаци о националној припадности ученика, као и о интерно расељеним лицима, достављају Покрајинском секретаријату за образовање, управу и националне заједнице, те да се користе у сврхе прописане чланом 10б. Закона о основама система образовања и васпитања, као и Правилником о програму свих облика рада стручних сарадника и Правилником о садржају и начину вођења евиденције и издавања јавних исправа у основној школи, те да се упитници тако прикупљају од 2009. године.

Уз одговор су достављене копије захтева и формулара Покрајинског секретаријата за образовање, који су упућени основним школама у АП Војводина и у којима се, између осталог, наводи да Секретаријат прати стање у погледу остваривања права на образовање на матерњем језику националних мањина и право на учење матерњег језика/говора са елементима националне културе за припаднике националних мањина, који наставу похађају на српском језику.

На основу чињеница које је утврдио током надзора, Повереник је утврдио неправилности у обради података о личности, односно да је Руковалац података, супротно одредбама ЗЗПЛ, без законског овлашћења или писмене сагласности лица, вршио недозвољену обраду нарочито осетљивог података о личности – национална припадност ученика. Такође је утврђено да Руковалац података није ради уписа у Централни регистар доставио Поверенику евиденције о збиркама података у оквиру којих се ова обрада врши.

Повереник је упозорио Руковаоца података на утврђене неправилности, а руковалац је у одговору на дато Упозорење навео да је родитељима ученика који се уписују у први разред Школе, приликом уписа или преласка из друге школе, достављају обавештење којим их информишу да нису дужни да се изјашњавају о националној припадности, полу и здравственом стању детета, те да је потребно да својим потписом потврде сагласност, уколико се изјасне о томе.

С обзиром на овакав одговор, Повереник је донео решење којим је наредио Руковаоцу да отклони неправилности у обради података о личности, тако што ће уклонити питање о националној припадности за све ученике првог разреда основне школе, а унети питање о језику на којем ће ученик похађати наставу, осим за припаднике ромске националности до год је у примени Стратегије за унапређивање положаја Рома у Републици Србији.

Такође, Руковаоцу је наређено да обрише предметне податке тако што ће уништити попуњене упитнике који садрже питање и одговор о националној припадности ученика, а што ће записнички констатовати комисија састављена од представника Школе.

Пример: Повереник је извршио два одвојена поступка надзора над применом ЗЗПЛ од стране „Телеком Србија“ а.д. У оба предмета грађани су добили опомене пред утужење због неплаћених рачуна за *postpaid* услуге, иако нису закључили уговоре по којима је дуг настао. У спроведеном поступку утврђено је да треће лице није злоупотребило њихове личне податке приликом закључења уговора, већ да је „Телеком Србија“ а.д. у оба случаја грешком унео ЈМБГ ових лица у туђе уговоре о *postpaid* услузи. Из овог разлога настала је заблуда о личности, која је проузроковала слање опомена пред утужење погрешним лицима.

Разлог за овакво поступање је што „Телеком Србија“ а.д. сваком свом кориснику додељује јединствени идентификациони број (ИД број), за који се везују сва потраживања према том лицу, без обзира на врсту услуге. Овај број суштински представља пандан ЈМБГ за потребе „Телеком Србија“ а.д.

„Телеком Србија“ а.д. није довољно учинио на безбедности података о ЈМБГ корисника, нити су њихови запослени били довољно посвећени раду (нпр. на уговору лица рођеног 1971. године налази се ЈМБГ лица рођеног 1948. године, што је очигледна грешка), а што је управо и довело до ова два случаја.

Повереник је овим поводом упутио два Упозорења по основу члана 56. ЗЗПЛ, поводом којих је Руководилац података изменио софтвер, донео процедуре у поступању и постојећој збирци података о својим корисницима у Централном регистру додао ИД број, као податак о личности, којим се корисник идентификује у уговорном односу према „Телеком Србија“ а.д.

Пример: Повереник је, по пријавама грађана, извршио два надзора над применом ЗЗПЛ, поводом објављивања пуних података о акционарима од стране привредних друштава на интернету, и то од стране „Messer Tehnogas“ а.д. Београд и „Штампарија Борба“ а.д. Београд.

Увидом у интернет презентације ових привредних друштава утврђено је да су иста на својим интернет страницама јавно објавила „Јединствену евиденцију акционара“ (тзв. Књигу акционара), документ у ПДФ формату, коју су прибавили од Централног регистра депоа и клиринга хартија од вредности.

Јединствена евиденција акционара, у делу који се односи на физичка лица, садржи њихова имена и презимена, ЈМБГ, адресе становања (место, улица и број) и број акција/гласова сваког од акционара. На овај начин „Messer Tehnogas“ јавно је објавио наведене податке за укупно 3.529 лица, а „Штампарија Борба“ за 902 лица.

Јединствену евиденцију акционара Централни регистар води у складу са Законом о тржишту капитала, својим статутом и Правилима пословања. Објављивање података о акционарима - физичким лицима, на интернет страни Централног регистра, ограничено је само на име и презиме акционара и број акција које поседује.

Јединствена евиденција акционара доставља се привредним друштвима на захтев, и то поводом одржавања Скупштине акционара и Дана акционара, а што је прописано Законом о привредним друштвима.

Међутим, овај документ је од стране „Messer Tehnogas“ а.д. Београд и „Штампарија Борба“ а.д. Београд, употребљен супротно сврси за коју је намењен, чиме је нарушено право на приватност акционара, јер су објављени њихови пуни подаци, као и податак о броју акција које поседују.

За јавно објављивање личних података акционара путем интернета, које представља посебну радњу обраде, не постоји законски основ на страни наведених привредних друштава као корисника податка, нити сагласност лица чији се подаци обрађују. Такође, не постоје ни услови за обраду без пристанка из члана 12. ЗЗПЛ

Пример: *Повереник је извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране Raiffeisen банке а.д. Београд, поводом представке грађанина у којој је наведено да ова банка од физичких лица која поднесу захтев за одобрење стамбених кредита, ауто кредита, готовинских и потрошачких кредита, као и корисника њених кредитних картица, тражи да јој доставе број њихове здравствене књижице и лични број осигураника здравственог осигурања.*

У свом изјашњењу у поступку надзора, ова банка је изјавила да предметне податке о личности користи за проверу на званичном сајту Републичког фонда за здравствено осигурање да ли је клијент запослен код послодавца који је оверио потврду о запослењу и висини примања, да предметне податке користи искључиво за проверу да ли послодавац код кога је клијент запослен постоји и да ли је послодавац уплатио обавезно здравствено осигурање за свог запосленог.

Повереник је својим решењем наложио банци да престане са обрадом података о броју здравствене књижице и личном броју осигураника здравственог осигурања физичких лица која јој поднесу захтев за одобрење стамбених кредита, ауто кредита, готовинских и потрошачких кредита и корисника њених кредитних картица, као и да уништи до тада прикупљене ове податке, јер се предметни подаци о личности, у складу са чланом 138. Закона о здравственом осигурању ("Сл. гласник РС", бр. 107/05, 109/05 - испр., 57/11, 110/12 - одлука УС и 119/212), користе само за потребе здравственог осигурања, па њихово коришћење за друге сврхе није дозвољено, у складу са чланом 8. тачка 2. ЗЗПЛ. Руководалац је поступио по решењу Повереника.

Пример: *Повереник је извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране руковоаца – Здравствене установе "Апотека Смедерево", поступајући по пријави управника једне од апотекарских јединица која послује у саставу Руковаоца, а због успостављеног система видео надзора у канцеларији.*

Непосредни надзор је извршен у пет апотекарских јединица које послују у саставу Руковаоца и Повереник је утврдио да у свима постоји систем видео надзора, успостављен на основу одлуке Управног одбора Руковаоца. Са овом одлуком био је упознат оснивач установе – Скупштина града Смедерева.

Директор Установе је изјавио да се у апотекарским јединицама камерама надзире радни простор (рецептура) апотека, простор испред апотека и магацински простор, ако исти постоји у некој од јединица, да су све камере фиксне и да свака апотека има свој ДВР уређај (снимач), да мониторинг врше шефови/управници апотека на мониторима или екранима рачунара који се налазе у њиховим канцеларијама, те да није могуће вршити мониторинг са неког другог места, да камере снимају нон-стоп, те да је разлог за успостављање ових система пре свега заштита имовине и лица, спречавање провала, крађа, цепарења која су се дешавала у самим рецептурама, разбијање излога апотека. У случају неког од наведених догађаја снимци се предају МУП, односно у друге сврхе се не користе.

Непосредним надзором у апотекарској јединици у којој је управник подносилац пријаве, Повереник је утврдио постојање камере у самој канцеларији управника. На основу изјаве помоћника директора Руковаоца утврђено је да је разлог за инсталирање камере у канцеларији управнике ове апотеке тај да камера снима прозор канцеларије, из разлога безбедности апотеке, имајући у виду да је могуће, разбијањем истог са спољне стране, извршити провалу у канцеларију, обзиром да се апотека налази у приземљу зграде и да са те стране нема никаквих објеката, нити улице, чиме је опасност од провала повећана.

Непосредним увидом Повереника је утврђено да улаз у предметну апотеку није покривен камером са спољне стране, као ни прозор канцеларије управника апотеке који се налази са задње стране зграде, али је исти са спољне стране обезбеђен чврстом металном решетком.

Непосредним надзором у другој апотекарској јединици утврђено је постојање камере у просторији за одмор запослених, а као сврха постављања ове камера којом се надзире целокупан простор овог дела апотеке, наведена је контрола уношења/изношења робе у/из магацина, која се туда врши.

У свим осталим апотекарским јединицама у којима је вршена непосредна контрола потврђени су наводи директора Установе.

На основу утврђеног чињеничног стања Повереник је констатовао да су у две апотекарске јединице повређене одредбе ЗЗПЛ, због чега је, на основу члана 56. став. 1. ЗЗПЛ, упозорио Руковаоца на неправилности у обради, јер је таква обрада несразмерна и непотребна у сврху безбедности објекта.

Руковалац је поступио по Упозорењу Повереника и изместио камере из апотекарских јединица у којима је неправилност утврђена.

Пример: Повереник је извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране ЈКП Информатика, предузећа за послове из области телекомуникација, информатике и наплате комунално-стамбених производа и услуга Нови Сад, а поводом тога што је за божићне и новогодишње празнике, корисницима који редовно измирују своје обавезе, „поклонио“ услугу осигурања преко осигуравајућих компанија Delta Generali Osiguranje, a.d.o. из Београда и СОГАЗ а.д.о из Новог Сада.

Повереник је извршио надзор којим је утврдио да је Руковалац података током месеца јануара 2013. године достављао редовне рачуне обједињене наплате за комуналне услуге за период 01-31.12.2012. године, у којима је свим оним корисницима који се након раније достављеног Обавештења нису писано изјаснили да не желе да наставе да користе осигурање, наведена посебна ставка на име премије осигурања.

У Обавештењу које је Руковалац доставио корисницима комуналних услуга, наводи се да је потребно да ако не желе да наставе да користе осигурање или у било ком моменту трајања осигурања желе да прекину исто, довољно је да не уплате исказану премију осигурања, тј. да уплате износ рачуна за ЈКП Информатика умањен за износ осигурања, или да доставе име, презиме и јединствен број простора са рачуна ЈКП Информатика.

Повереник је Упозорењем упозорио Руковаоца да је користио адресне податке корисника комуналних услуга ради достављања рачуна обједињене наплате за комуналне услуге за месец децембар 2012. године, на којем је посебно исказана ставка о премији осигурања за месец фебруар 2013, у корист осигуравајућих друштава, а без пристанка лица - корисника комуналних услуга чији се подаци обрађују и у сврху различиту од оне за коју су прикупљени.

***Пример:** Повереник је извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране Јавног предузећа за информисање Нови Пазар. Том приликом Повереник је утврдио да у редакцији, у којој ради велики број новинара, постоји камера која својим положајем може да покрије целу просторију, а која у тренутку вршења надзора Повереника није била исправна, тј. није радила.*

Повереник сматра да није спорно да се видео надзор може увести ради заштите имовине предузећа и безбедности људи. Међутим, не постоји апсолутно никакво оправдање да се видео надзор врши ради контроле извршавања радних задатака запослених, јер је то прекомерно, неоправдано и представља атак на приватност и достојанство запослених, због чега је Повереник дао упозорење руковаоцу. Такође, стално присутна камера у редакцији као радном простору, може да наруши и слободу новинарске професије.

Сврха за коју се подаци прикупљени вршењем видео надзора могу користити и обрађивати мора бити јасно одређена, при чему је неопходно извршити процену сразмерности и законитости обраде, узимајући у обзир ризик који таква обраде може да представља за заштиту основних права и слобода појединаца, а нарочито да ли се намерава сврха обраде може постићи на мање инвазиван начин.

Запослени на свом радном месту може и мора да има одређену приватност. Непрекидно снимање неког лица на његовом радном месту дозвољено је само у случајевима када је то неопходно за обављање делатности руковаоца, заштиту пословних тајни, безбедности људи и слично.

Чињеница да камера у моменту вршења надзора није радила, није од значаја за заузимање другачијег става Повереника. Наиме, камера се лако може поправити, чиме постоји опасност нарушавања приватности. Такође, само присуство камере код

запослених може изазивати осећај непријатности и нелагодности због задирања у приватност, будући да запослени никад нису сигурни да ли камера ради или не.

5.1.3. Поступање Повереника по жалбама

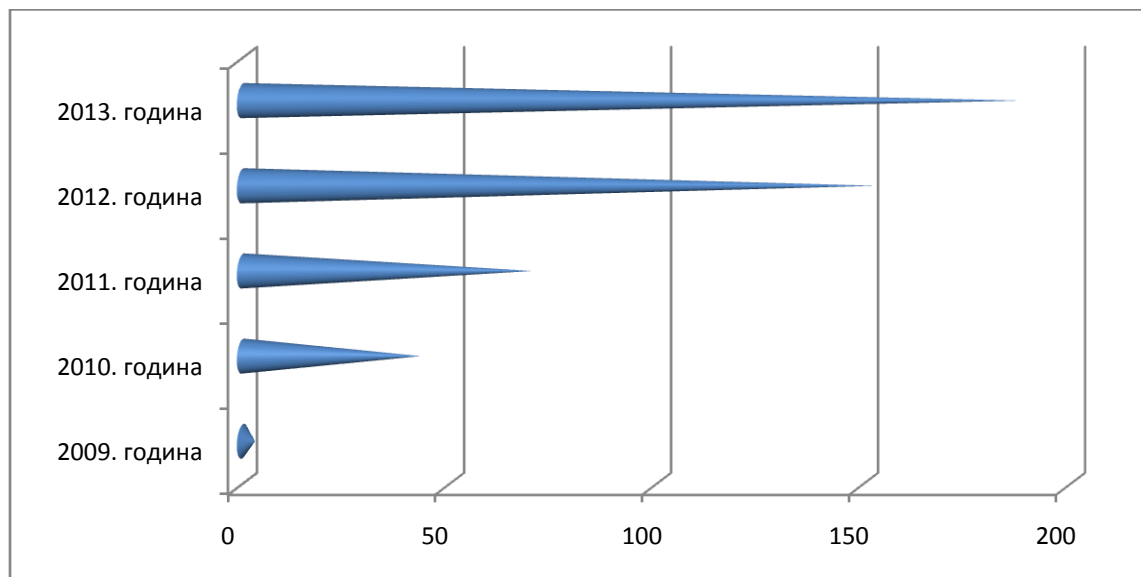
Повереник има овлашћења да као другостепени орган поступа по жалбама због повреде права у вези са обрадом података о личности, односно поводом увида у податке. На поступак одлучивања по жалби Повереник примењује одредбе Закона о општем управном поступку, осим ако ЗЗПЛ не уређује предметну материју на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

Лице које се претходно обратило руковаоцу 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 руковаоцу 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 2013. године изјављено 188 жалби, што у односу на 2012. годину представља увећање за око 22%, у односу на 2011. годину за око 170%, а у односу на 2010. годину за око 340%.

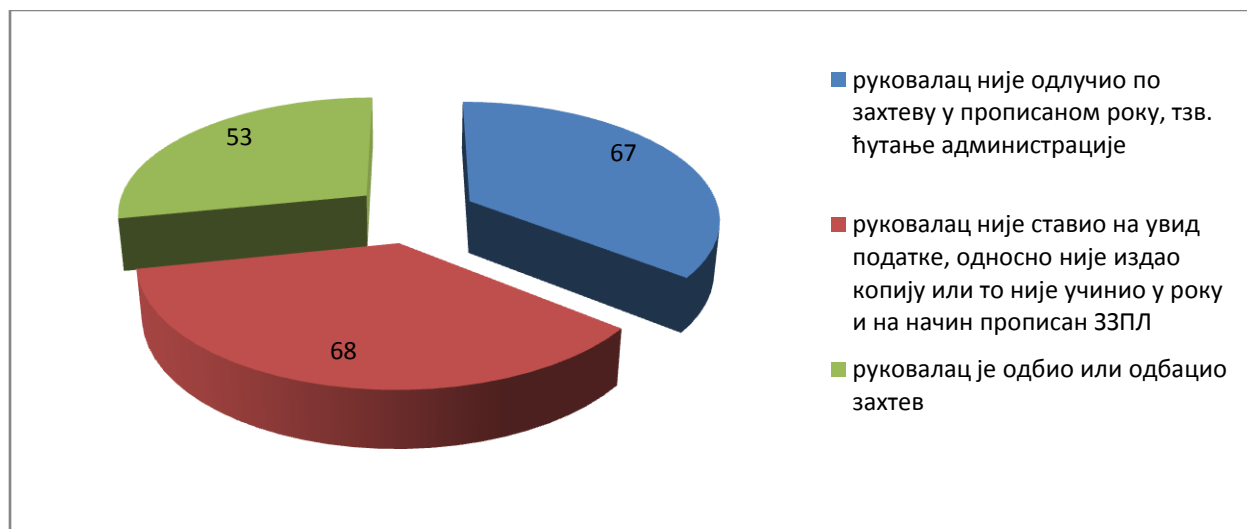
Повереник је током 2013. поступао по 232 жалбе, од чега су 188 примљене током 2013, а преостале 44 су пренете из 2012. године.

Графикон 12. Жалбе изјављене Поверенику по годинама



Разлоге за изјављивање жалби Поверенику можете видети у следећем графикону:

Графикон 13. Разлози за изјављивање жалби Поверенику у 2013. години



Уочљиво је да су разлози изјављивања жалбе Поверенику током 2013. године прилично уједначени. 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 (68). У поређењу са 2012. годином, када је из овог разлога изјављено 18% од укупног броја изјављених жалби, овакво поступање руковалаца је 2013. године увећано и износи 36% од укупног броја изјављених жалби, што представља негативан тренд раста непоступања руковалаца по ЗЗПЛ.

Такође, скоро истовестан број разлога за изјављивање жалбе Поверенику, као и у претходном ставу, је да руковооци нису поступили по захтеву подносиоца у прописаном року, тзв. ћутање администрације. У поређењу са 2012. годином, када је из овог разлога изјављено 43% од укупног броја изјављених жалби Поверенику, овакво (не)поступање руковалаца је 2013. године смањено и износи 35,6%.

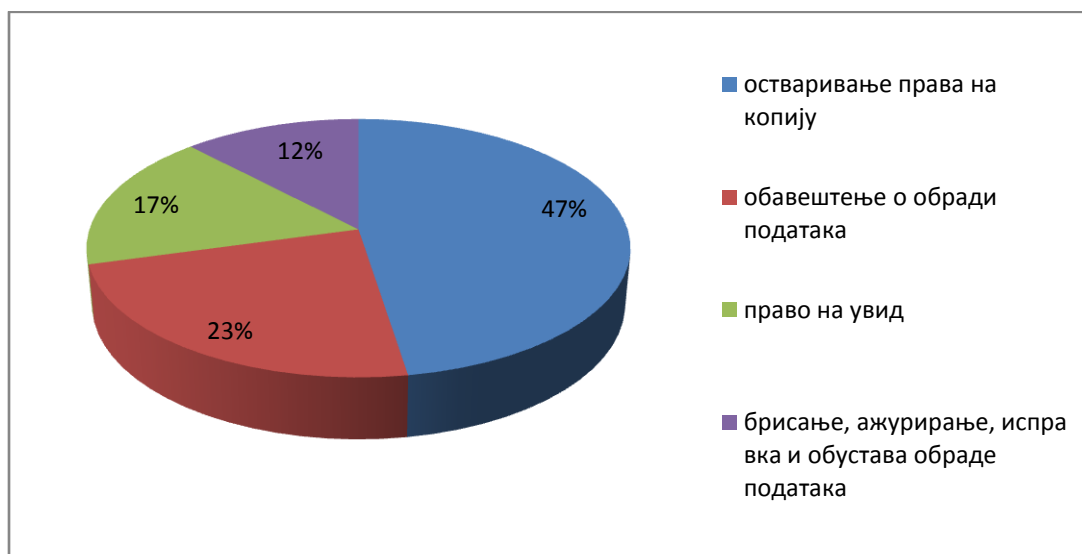
Разлика постоји и по питању одбијања или одбацивања захтева подносиоца, којих је 2012. године било у 33% случајева од укупног броја изјављених жалби, док су у 2013. години руковооци у 28,2% од укупног броја изјављених жалби одбили или одбацили захтев подносиоца.

Када се сагледају подаци о разлозима за изјављивање жалбе Поверенику, може се закључити да опадање броја случајева изјављених жалби због непоступања руковалаца по поднетом захтеву, тзв. ћутања администрације указује на пораст свести о поступању по примљеном захтеву подносиоца. Истовремено, смањење броја случајева одбијања захтева указују да су руковооци унапредили своје познавање ЗЗПЛ, не само у смислу пораста свести о обавези поступања по ЗЗПЛ, тј. одговарања на захтев подносиоца, него и у погледу изналажења законом предвиђених разлога за одбијање захтева.

Жалбе изјављене Поверенику односе се на податке из: полицијских евиденција, медицинску документацију, списка предмета центара за социјални рад, евиденција које Министарство одбране води у оквиру своје надлежности, евиденција које Безбедносно-информативна агенција води у својим документационим фондовима и регистрима, кадровске евиденције, списка судова, области пензијског и инвалидског осигурања, као и здравственог осигурања, листинг телефонских позива, видео запис, области банкарског система.

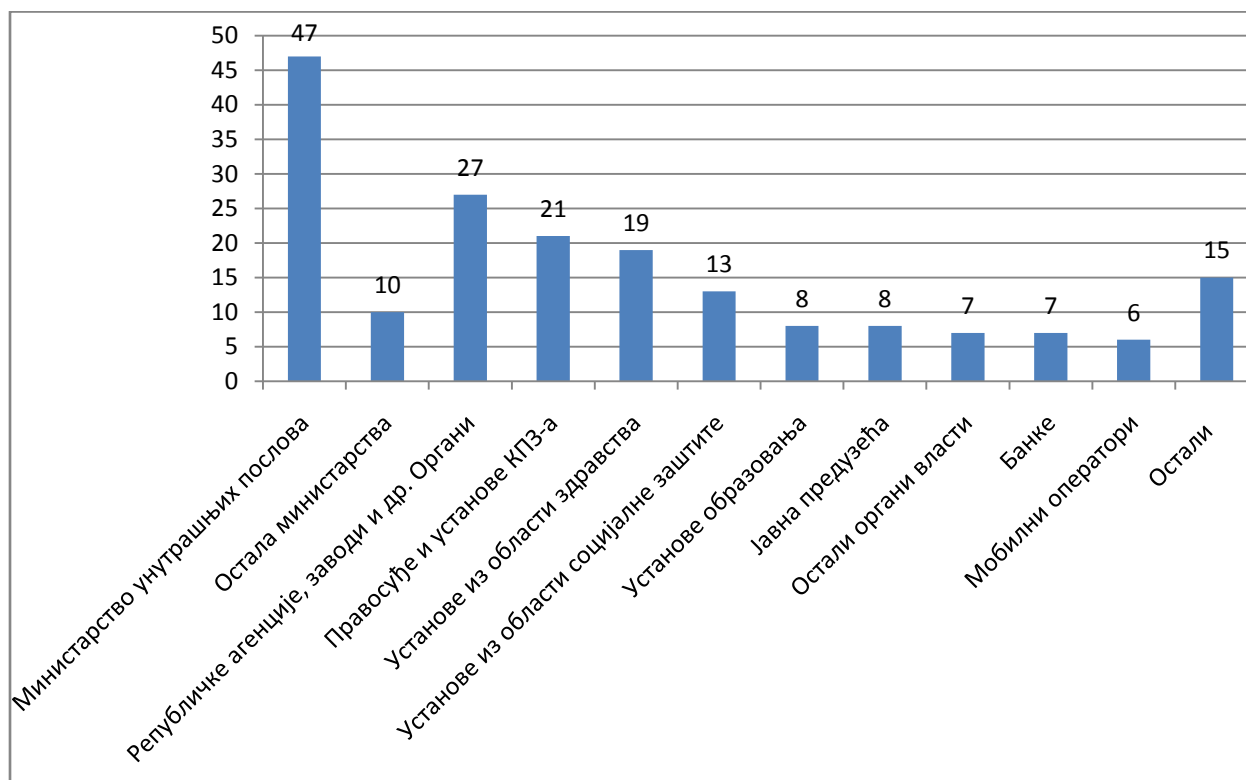
Највећи број захтева поводом којих су, због одговарајућег непоступања руковалаца, изјављене жалбе Поверенику, односи се на остваривање: права на копију (47%); права на обавештење о обради података (23%); права на увид (17%), а само 12% жалби односи на брисање, ажурирање, исправку и обуставу обраде података.

Графикон 14. Захтеви поводом којих су изјављене жалбе Поверенику у 2013. години



Највећи број жалби, њих чак 158, изјављено је због (не)поступања органа власти, од чега је 57 изјављено против министарстава, најчешће Министарства унутрашњих послова Републике Србије – 47.

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



Уочљиво је да се највећи број жалби (47 или 25% у односу на све примљене жалбе) односи на податке из полицијских евиденција, односно да су изјављене на (не)поступање Министарства унутрашњих послова Републике Србије по захтеву. Ових жалби је више него пет пута више у односу на сва друга министарства заједно. Жалбе због (не)поступања МУП по захтевима најчешће се односе на податке из разних евиденција које ово министарство води по основу Закона о полицији. Чињенице говоре да је ово министарство до сада, у одређеној мери унапредило рад у смислу што је основало посебну јединицу за заштиту података о личности при Кабинету министра - Биро за информације од јавног значаја, да је један од два руковаоца који је Поверенику доставио највећи број евиденција о збиркама података о личности ради уписа у Централни регистар, као и да је позитивно одговорило на велики број захтева грађана, мада са закашњењем, због чега су ова лица и изјавила жалбу Поверенику. И поред тога, наведени подаци јасно указују на потребу да Министарство унутрашњих послова, по предметном питању, додатно унапреди свој рад, а пре свега да редифинише одредбе Закона о полицији у циљу дефинисања правног основа за успостављање и вођење одређених збирки података о личности, све у складу са ЗЗПЛ.

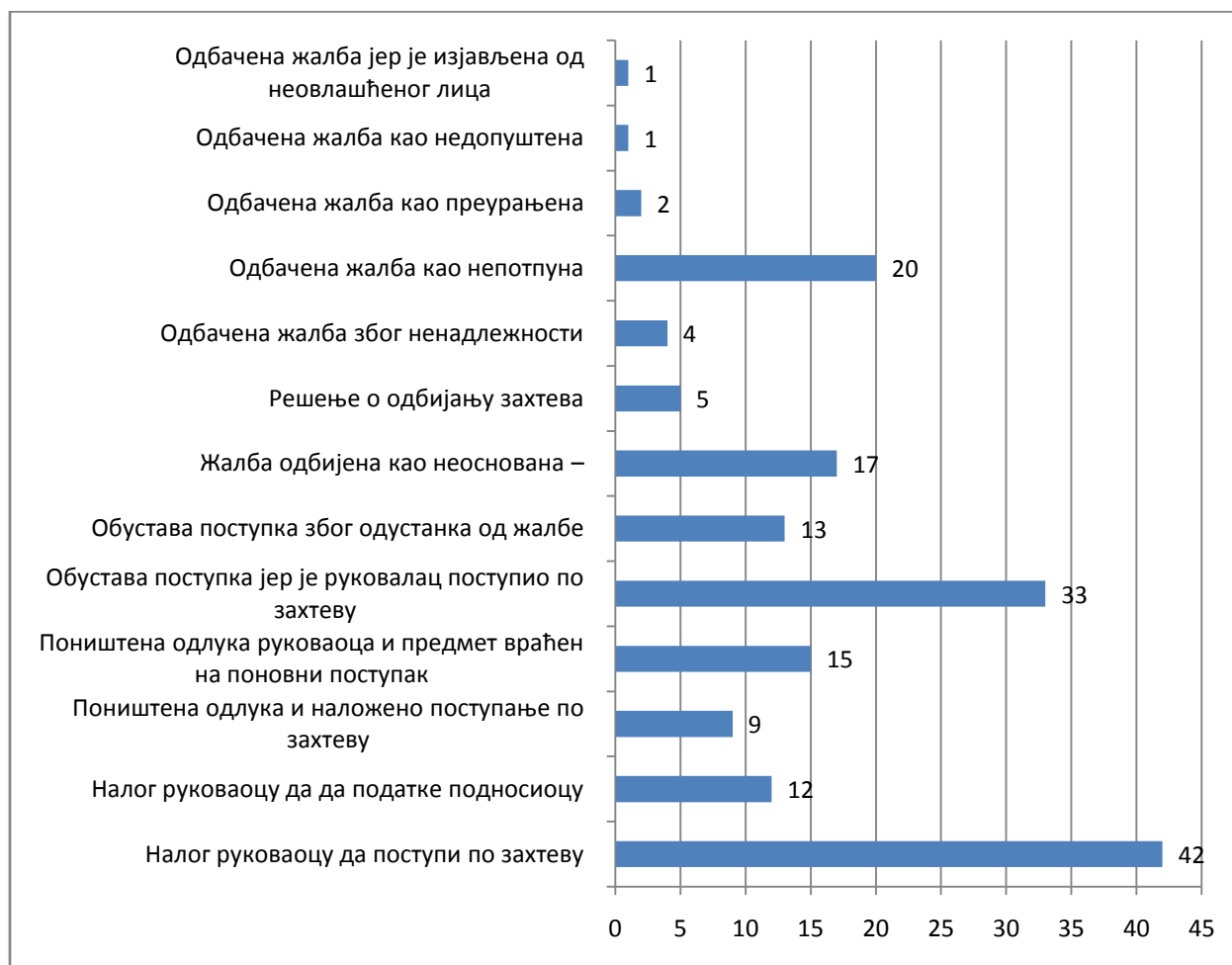
***Пример:** Подносилац захтева је руковаоцу података – Министарству унутрашњих послова Републике Србије поднео захтев за остваривање права у вези са обрадом података о личности, којим је тражио копију података који се односе на безбедносне провере и процене које је полиција вршила у поступку решавања захтева за набављање оружја. Како је руковалац решењем одбио поднети захтев, уз образложење да се тражени подаци сматрају поверљивим и да би се достављањем таквих података угрозила приватност других лица поменутих у том документу, подносилац је изјавио жалбу Поверенику*

Поступајући по жалби Повереник је донео решење којим је поништио решење руковаоца и наложио му да подносиоцу изда копију траженог податка, с тим што ће пре издавања копије заштити податке о другим лицима, односно оне делове документа на основу којих је могуће одредити идентитет неког лица и исти учини недоступним. У образложењу је наведено да се не могу прихватити као оправдани разлози руковаоца да се ради о поверљивим подацима, јер руковалац није навео правни основ за поверљивост података, нити је образложио које тешке правне последице би наступиле по интересе заштићене законом уколико би се подносиоцу издала копија траженог податка, а по оцени Повереника достављање траженог податка на описан начин не може да угрози приватност других лица, а такође ни њихову безбедност.

Током 2013. године Повереник је поступао по 232 жалбе, од којих је 188 примио 2013. године и 44 жалбе које су пренете из 2012. године. Од предметних 232 жалби Повереник је до краја 2013. године окончао поступак по 174 жалбе (130 из 2013. године и свих 44 из 2012. године), а 58 је пренето у 2014. годину.

Повереник је током 2013. године окончао поступак по 174 жалбе. Начин поступања је приказан у следећем графикону.

Графикон 16. Поступање Повереника по жалбама у 2013. години



Пример: Подносилац захтева је руковаоцу података – Вишем суду у Зајечару, поднео захтев за остваривање права у вези са обрадом података о личности, којим је тражио обавештење о томе да ли су против њега биле примењене мере органа гоњења за откривање и доказивање кривичних дела, ко их је тражио, ко је дао одобрење и у ком временском интервалу су биле примењиване, а нарочито надзор и снимање телефонских и других разговора или комуникација. Руковалац је решењем одбио поднети захтев са образложењем да би давање обавештења озбиљно угрозило интересе националне и јавне безбедности, одбране земље или радње спречавања, откривања истраге и гоњења за кривична дела, јер је у току други кривични поступак против њега.

По жалби, Повереник је својим решењем поништио решење Руковоаца и предмет вратио на поновни поступак. У образложењу решења Повереника је наведено да је руковалац у ожалбеном решењу само паушално навео разлоге за одбијање захтева, не наводећи при томе конкретне разлоге за ограничење жалиоцу права на обавештење о траженим подацима и није пружио ваљан доказ о оправданости ограничења на добијање

обавештења о подацима које обрађује о њему, односно није доказао на који начин би давање обавештења жалиоцу озбиљно омело вођење кривичног поступка.

Повереник је својим решењем наложио да руковалац у поновном поступку на несумњив начин утврди да ли се тражени подаци могу дати жалиоцу, а у случају евентуалног ограничења права на обавештење, наведе јасне и недвосмислене разлоге за такву одлуку, као и да образложи које би то штетне последице наступиле уколико би се тражени подаци доставили жалиоцу.

Пример: Подносилац захтева је руковаоцу података - Општој болници Шабац поднео захтев за остваривање права у вези са обрадом података о личности, којим је тражио копију месечних зарада за период од 1.1.1970. године до 1.11.2005. године.

Руковалац је одговорио на захтев жалиоца и обавестио га да из објективних разлога није у могућности да достави копије месечних зарада за период од 35 година уназад, као и то да се одговарајућа евиденција о исплаћеним зарадама и доприносима на зараде за запослене на годишњем нивоу, у периоду у коме запослени ради код послодавца, води и код послодавца и код надлежног Фонда за пензијско и инвалидско осигурање.

По жалби, Повереник је донео решење којим је наложио руковаоцу да изда копију тражених података, наводећи да позивање Руковаоца података на објективне околности немогућности издавања тражених података, не може бити оправдан и релевантан разлог за непоступање по захтеву, с обзиром да се ради о подацима које руковалац, као послодавац подносиоца захтева, према важећим законским прописима мора да поседује у архиви и да чува трајно.

Пример: Подносилац захтева поднео је Казнено-поправном заводу у Нишу захтев за остваривање права у вези са обрадом података о личности, којим је тражио копију података који су садржани у личном листу. Како руковалац није поступио по захтеву у законском року, подносилац захтева је изјавио жалбу Поверенику.

Повереник је донео решење којим је наложио руковаоцу да без одлагања, а најкасније у року од 5 дана од дана пријема решења, поступи по захтеву подносиоца, у смислу одредбе члана 39. став 3. ЗЗПЛ, јер подносиоца није у законском року обавестио о поседовању тражених података, а није ни издао копију податка, нити је пак донео решење о одбијању захтева.

Пример: Подносилац захтева је руковаоцу података – Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање из Београда, поднео захтев за остваривање права у вези са обрадом података о личности, којим је тражио копију извештаја о оствареном стажу у Великој Британији. Како Руковалац података није поступио по захтеву у законском року, подносилац захтева је изјавио жалбу Поверенику.

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

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

На основу одлука Повереника донетих по изјављеним жалбама, очигледно је да је изјављивање жалбе Поверенику било оправдано у 75% случајева. У 9,8% случајева Повереник је одбио жалбу као неосновану, а у 16% случаја је одбацио жалбу из формалних разлога.

Имајући у виду да је решење Повереника по жалби обавезујуће, коначно и извршно, руковаоци су током 2013. године у 39 случаја обавестили Повереника да су поступили по његовом решењу.

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.

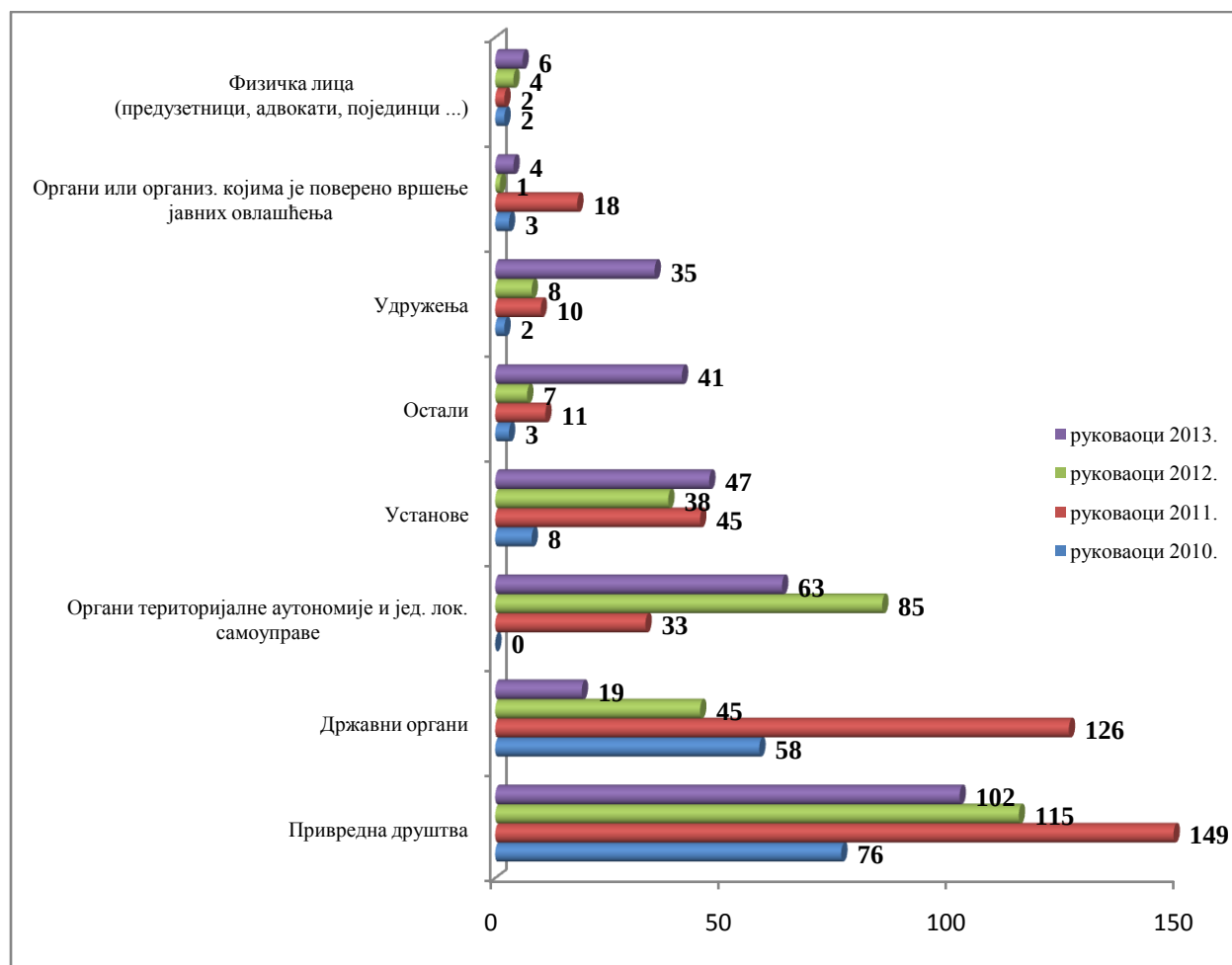
Централни регистар је јаван, води се електронским путем и објављује се путем интернета. Упис збирки података од стране руковалаца врши се електронски, а потом и достављањем пријаве збирке података на прописаном обрасцу.

Према слободној процени Повереника у Србији постоји око 350.000 руковалаца података о личности, а то су државни 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 2013. године показује да је укупно 1.166 руковалаца података о личности доставило Поверенику евиденције о 6.257 збирке података о личности које воде. То практично значи да је свега око 0,3% руковалаца података о личности у Србији поступило у складу са ЗЗПЛ.

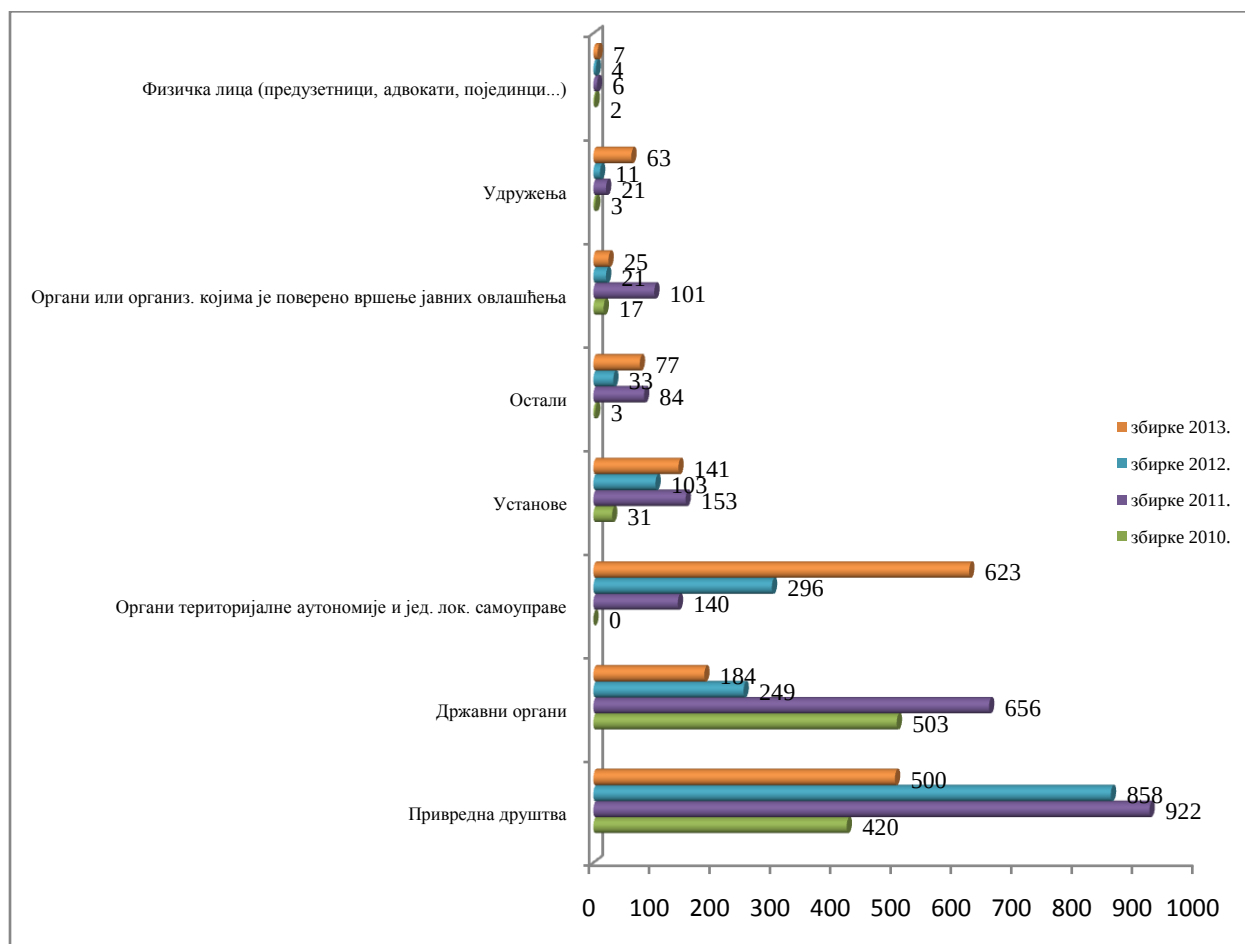
Став Повереника је да након више од пет година примене ЗЗПЛ, не постоји оправдање за овако масовно игнорисање ове, као и било које друге законом уређене обавезе.

Графикон 17. Упоредни приказ уписаних руковаца у 2010., 2011., 2012. и 2013. Години



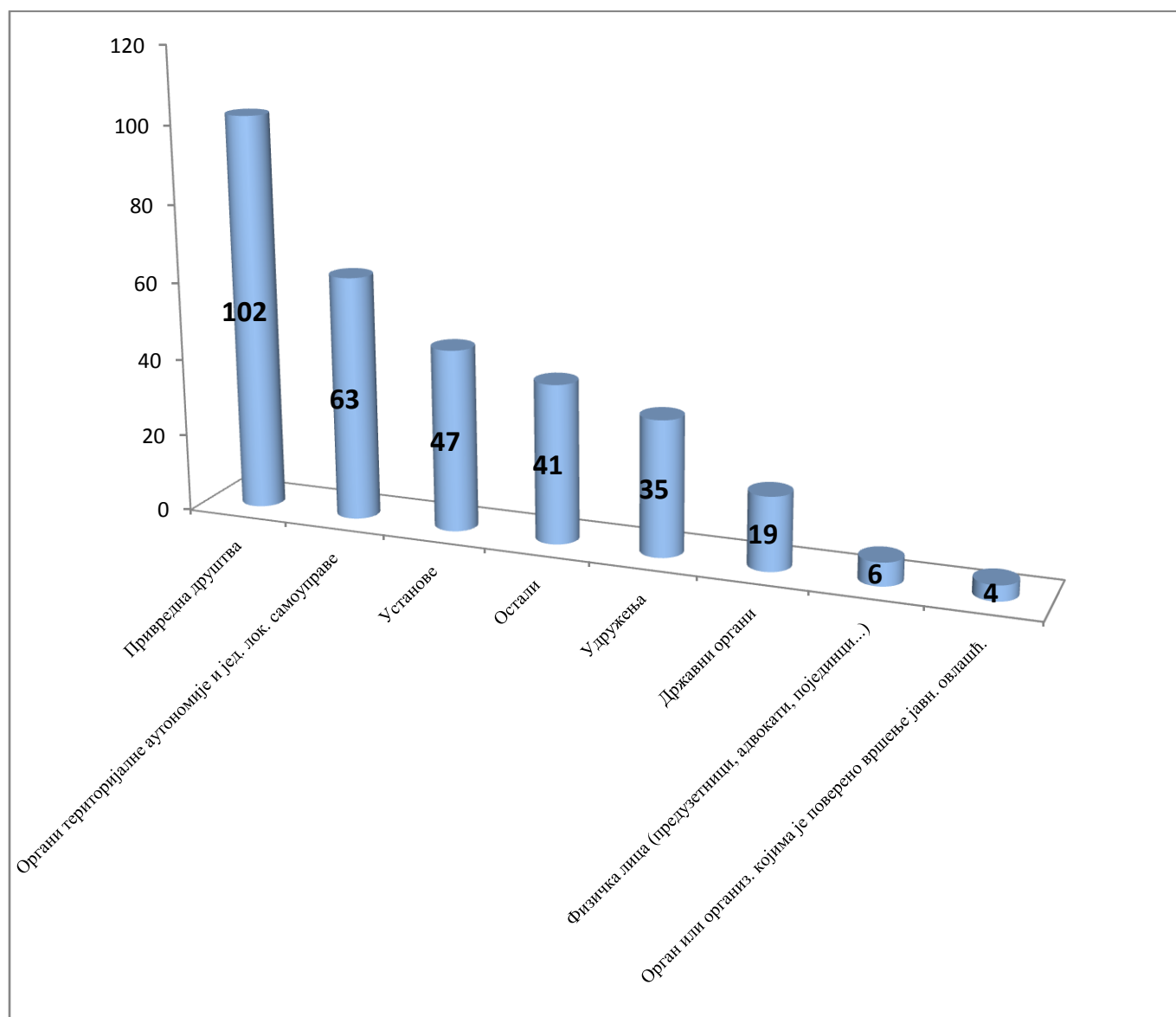
Током 2013. године укупно 317 руковаца је доставило Поверенику евиденције о 1.620 збирки података које воде, што је скоро истоветно као и 2012. године, када је 303 руковаоца доставило евиденције о 1.575 збирки.

Графикон 18. Упоредни приказ уписаних збирки података о личности у 2010., 2011., 2012. и 2013. години

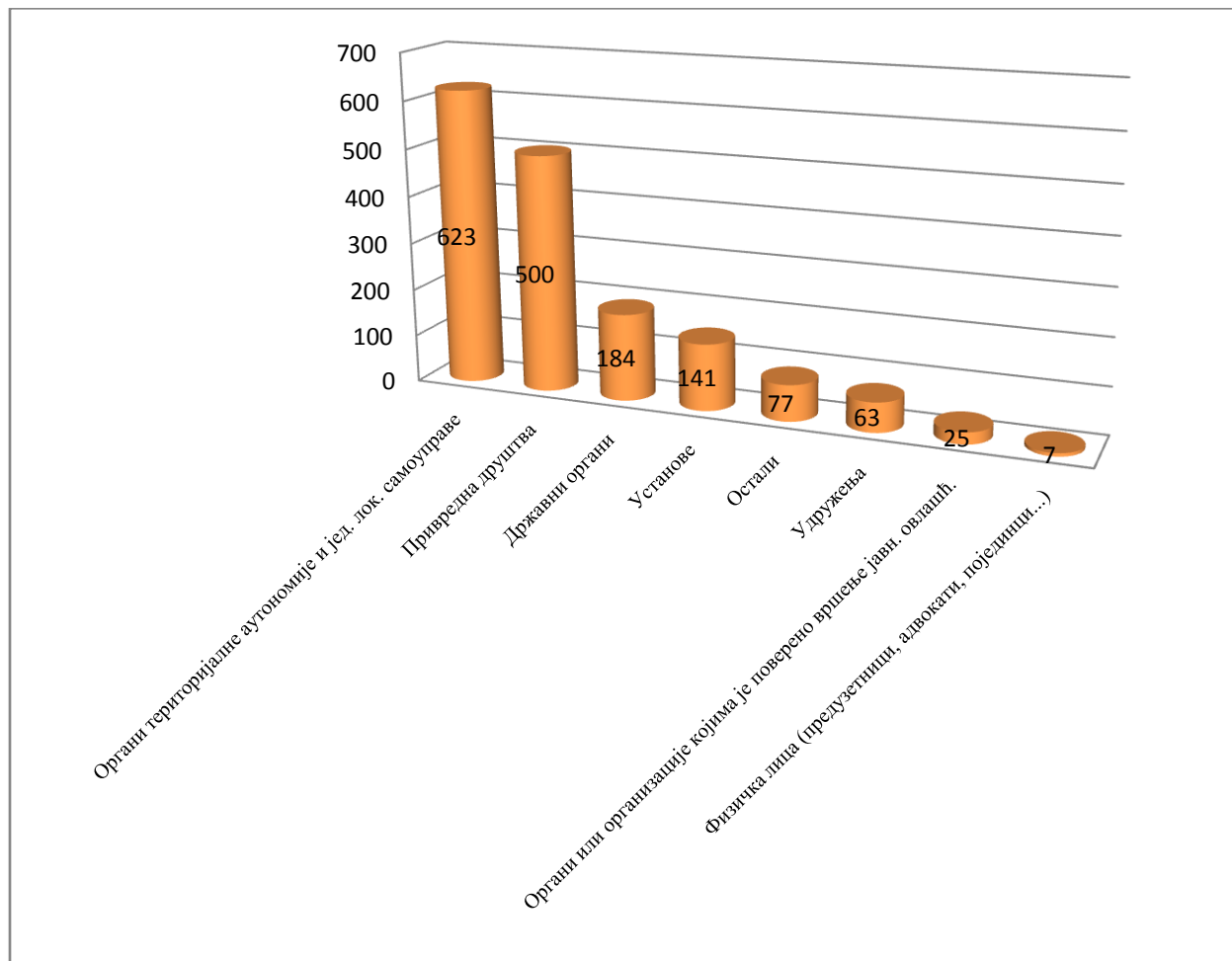


У погледу достављања евиденција о збиркама података Поверенику ради уписа у Централни регистар током 2013. године, највећи одзив забележен је код привредних друштава – 102, која су доставила 500 евиденција о збиркама података о личности. Слабији одзив је забележен код ограна власти – 86 (од којих државни органи – 19, органи територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе – 63 и органи којима је поверено вршење јавних овлашћења – 4) који су доставили укупно 832 евиденција о збиркама података (од чега државни органи – 184, органи територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе – 623 и органи којима је поверено вршење јавних овлашћења – 25). Све остале категорије руковалаца су се још више оглушиле о ову законску обавезу. Горе наведени руковаоци су истовремено доставили Поверенику и највећи број евиденција о збиркама података (привредна друштва – 500, што је у просеку 4,9 евиденција о збиркама података по једном привредном друштву и органи власти – 832, што је у просеку 9,67 евиденције по једном органу власти).

Графикон 19. Уписани руковоаоци у Централни регистар у 2013. години по врсти руковалаца



Графикон 20. Уписане збирке података у Централни регистар у 2013. години по врсти руковалаца



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

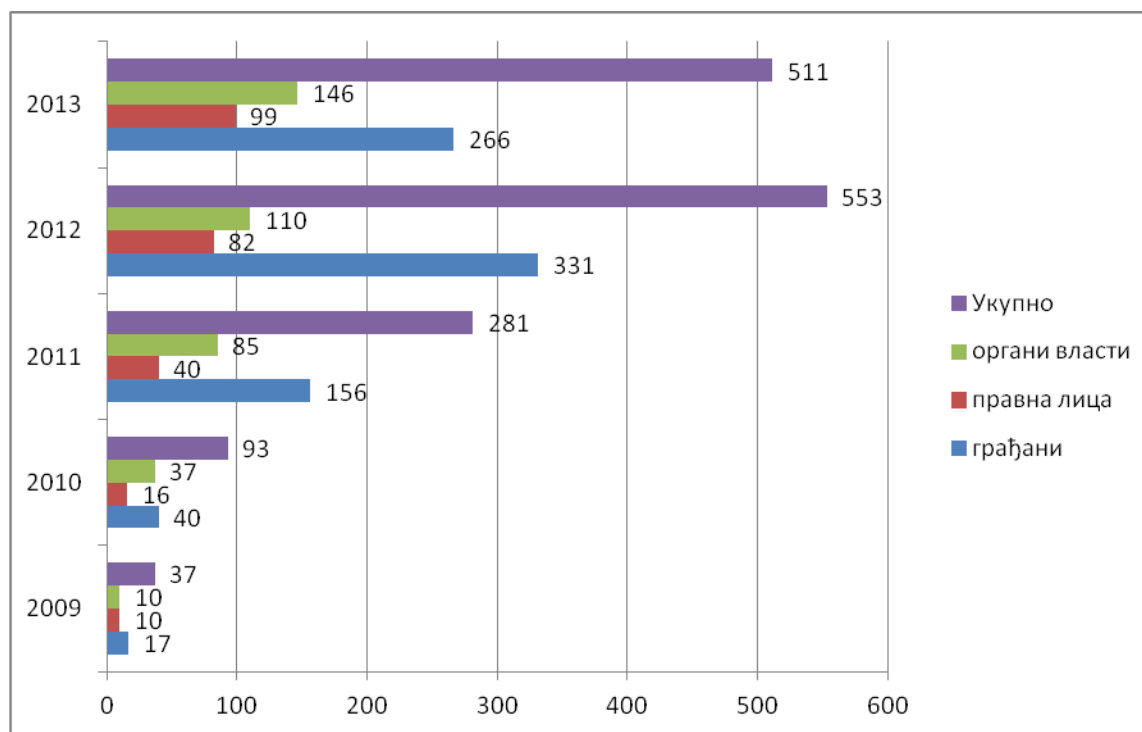
5.1.5. Давање мишљења

Повереник је током 2013. године дао укупно 511 образложених мишљења и одговора, од чега 266 грађанима, 99 правним лицима и 146 државним органима и органима локалне самоуправе.

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), а 2012. године 523 мишљења (331 грађанима, 82 правним лицима и 110 органима власти).

Графикон 21. Дата мишљења по годинама



Од 146 мишљења датих државним органима и органима локалне самоуправе, 15 је дато на нацрте и предлоге закона и то: Нацрт закона о изменама и допунама Закона о агенцији за осигурање и финансирање извоза Републике Србије (Министарство привреде); Нацрт закона о изменама и допунама Закона о агенцији за приватизацију (Министарство привреде); Нацрт закона о приватизацији (Министарство привреде); Нацрт закона о изменама и допунама Закона о стечају (Министарство привреде); Нацрт закона о изменама и допунама Закона о електронским комуникацијама и поштанским услугама (Министарство спољне и унутрашње трговине и телекомуникација); Нацрт закона о здравственој документацији и евиденцијама у области здравства (Министарство здравља) и допунско мишљење на Нацрт закона о здравственој документацији и евиденцијама у области здравства, које је дато Министарству здравља након што је то министарство усагласило Нацрт тог закона са примедбама и сугестијама Повереника; Нацрт Закона о националним саветима националних мањина (Министарство правде и државне управе); Нацрт закона о јединственом матичном броју грађана (Министарство унутрашњих послова); Нацрт закона о уџбеницима и другим наставним средствима (Министарство просвете, науке и технолошког развоја); Предлог закона о приватном обезбеђењу (Народна скупштина); Предлог закона о детективској делатности (Народна скупштина – мишљење достављено Одбору за људска и мањинска права, Одбору за правосуђе и

Одбору за одбрану); Нацрт закона о изменама и допунама Закона о ученичком и студентском стандарду (Министарство просвете, науке и технолошког развоја) и допунско мишљење на Нацрт закона о ученичком и студентском стандарду које је дато Министарству просвете, науке и технолошког развоја након што је то министарство усагласило Нацрт тог закона са примедбама и сугестијама Повереника и Нацрт закона о међународним мерама ограничавања (Министарство спољних послова). Повереник је такође по сопственој иницијативи дао мишљење на предлоге два закона и то: Предлог закона о изменама и допунама Закона о ВБА и ВОА и Предлог закона о извозу и увозу робе двоструке намене.

Повереник посебно указује да је не само током 2013. Године, него и у претходном периоду, неколико пута дао мишљења, са свог делокруга рада, којима је указивао на неодговарајућа решења у Закону о детективским пословима и Закону о приватном обезбеђењу, али без обзира на то ова два закона су усвојена са предметним решењима.

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

Током 2013. године Повереник је поступао по дванаест захтева за изношење података о личности из Србије. Повереник је донео седам одлука по поднетим захтевима: 1 решење којим се дозвољава изношење података, 1 решење којим се не дозвољава изношење података, 4 закључка о обустави и 1 закључак о одбацивању захтева.

Предмет захтева за изношење података о личности који су поднети у 2013. години су подаци који се односе на следеће категорије лица: запослени, здравствени радници и истраживачи у клиничким испитивањима, пословни сарадници - купци и добављачи. Државе у које је тражено изношење података су: САД, Индија, Малезија, Филипини и Аустралија. Подносиоци захтева су углавном велике пословне корпорације које траже изношење података о личности из Србије и достављање тих података уговорним обрађивачима, односно корисницима у тим државама, у сврху успостављања централизоване базе података (нпр. о запосленима) и корпоративног управљања тим подацима на нивоу међународне групације, а за поједине категорије лица (нпр. купци, добављачи, здравствени радници, кандидати за полагање тестова и др) ради даље обраде, коришћења и чувања података.

Поступање у овим предметима захтева да се, на основу поднетог захтева и приложене документације, утврде све релевантне чињенице које су од значаја за доношење одлуке о дозвољености изношења података о личности из Републике Србије. При одлучивању, цене се све околности у вези са обрадом података о личности коју врши руковалац који намерава да изврши пренос тих података из Републике Србије, а посебно се води рачуна о сврси за коју се подаци обрађују, основу обраде података, врсти података о личности, основу изношење података о личности (нпр. изношење ради вршења појединих радњи обраде, или изношења ради даљег коришћења или изношења новом руковаоцу), обавештавању лица на која се подаци односе и њиховој сагласности за изношење података, трајању обраде због које се подаци износе, спровођењу мера заштите

података пре, током и након евентуалног изношења података, заштити права лица чији се подаци износе 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.

У досадашњој пракси, а на основу до сада приспелих захтева, уочено је да су исти непотпуни, односно да нису у довољној мери образложени, као и да пратећа документација често не садржи довољно доказа из који се могу утврдити одлучне чињенице за доношење одлука о дозвољености изношења података о личности из Србије. То, са једне стране, додатно отежава решавање у овим предметима, док са 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, 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 (у уговорима које подносиоци захтева достављају), начин на који је обезбеђена заштита права лица поводом обраде и сл. Због таквих и сличних недостатака у захтевима подносилаца, у току поступка се налаже странкама (у појединим случајевима и по неколико пута) да уреде захтев и доставе комплетну и уредну документацију. У одређеном броју случајева било је неопходно спровођење надзора ради утврђивања законитости обраде података о личности чије се изношење тражи, а што све утиче на пролонгирање тока поступка и одлучивање по поднетим захтевима.

Поводом подношења захтева за изношење података из Републике Србије, ради разјашњења поступка и превазилажења недостатака ЗЗПЛ по овом питању, Повереник стоји на располагању странкама за сва појашњења претходних питања. Повереник је дао неколико десетина мишљења у вези са изношењем података о личности из Србије у циљу пружања помоћи странкама у припреми уредних и ваљано образложених захтева и пратеће документације.

Досадашња пракса показала је недовољну уређеност поступка одлучивања о дозвољености изношења података о личности из Републике Србије, као и начина утврђивања „одговарајућег степена заштите података о личности“ у складу са Конвенцијом. У циљу ефикасније примене ЗЗПЛ, потребно је да се питање изношења података из Републике Србије потпуније уреди, као и да се изврше одговарајућа усклађивања са решењима садржаним у релевантним међународним документима у овој области.

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

Повереник је и током 2013. године наставио да реализује бројне активности на промоцији и афирмисању права на заштиту података о личности. Повереник је то чинио

учешћем на едукативним обукама, односно семинарима, али и на округлим столовима, конференцијама и др, као и путем медија, интернет презентације, социјалних мрежа и другим начинима комуницирања. Повереник је упознавао јавност, или само стручну јавност, о остваривању и препрекама у остваривању права на заштиту података о личности. Такође, Повереник је на формалан, а неретко неформалан начин, пружао помоћ и давао савете грађанима за делотворну примену ЗЗПЛ.

Обуке/семинари

Повереник је одржао неколико семинара из области заштите података о личности, нпр: за државне службенике који се непосредно баве заштитом података о личности, у организацији Службе за управљање кадровима; за адвокате и представнике привредних структура, у организацији Америчке привредне коморе; за учеснике Саветовања „Compliance функција у банкама 2013“, у организацији Удружења банака Србије; за едукаторе саветника за заштиту права пацијената, на тему „Право пацијената на заштиту личних података и њихово право на приватности“, у организацији Дома здравља Савски венац; за учеснике семинара Отворени дијалог о утицају бизниса на људска права у Србији, на тему „Механизми заштите људских права у информационом друштву, са акцентом на однос компанија и потрошача“, у организацији Београдског центра за људска права; за учеснике Конференције Професионалци за професионалце, у организацији интернационалне ИТ компаније Атос; за учеснике XIII Симпозијума о судско медицинском вештачењу у медицини рада, у организацији Удружења судских вештака у медицини рада и др.

Конференције/округли столови

Повереник је учествовао на бројним скуповима из области заштите података о личности, нпр: на округлом столу „Зашто се поново замењују личне карте“, коју су организовали Друштво за информатику Србије и Удружење информатичке делатности Привредне коморе Београда; на конференција Интернет Дијалог Србије у организацији Управе за дигиталну агенду и Регистра националних интернет домена Србије; на округлом столу „Регулисан приватни сектор безбедности – Безбеднији живот грађана“, који је организовао Центар за евроатланске интеграције; на Сајму безбедности објеката, инфраструктуре, лица и пословања ИСЕЦ; на округлом столу „Зашто се уводе здравствене књижице и докле се стигло са припремама савременог информационог система здравства“, који су организовали Друштво за информатику Србије, Привредна комора Београда и Удружење информатичке делатности, и др.

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

5.2.1. Поступање тужилаштва по кривичним пријавама Повереника

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

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

Повереник је током 2013. године примио 30 одлука прекршајних судова поводом прекршајних захтева које је поднео у периоду 2010. - 2012. године. Од ових 30 одлука донето је: 11 осуђујућих пресуда; једна делимично осуђујућа; две ослобађајуће пресуде; два поступка су прекинута из разлога што окривљено лице није доступно суду; у једном случају је одбачен захтев за покретање прекршајног поступка; и, најзад, донето је чак 13 одлука којима је констатовано да је наступила апсолутна застарелост прекршајног гоњења.

Анализирајући ових 30 одлука прекршајних судова, Повереник констатује да су у неким предметима са истим чињеничним и правним основом, од стране различитих прекршајних судова доношене међусобно супротне одлуке. На основу овог Повереник сматра да прекршајни судови не поклањају дужну пажњу заштити података о личности, као праву које је зајемчено Уставом Србије. Казнена политика прекршајних судова је очигледно блага, јер је од 11 осуђујућих пресуда, у седам пресуда окривљенима изречена само опомена. Најзад, значајан број поступака је обустављен због наступања апсолутне застарелости од две године за покретања и вођења прекршајног поступка, на шта је, као проблем, Повереник безуспешно указивао у поступку израде и усвајања новог Закона о прекршајима.

Што се тиче прекршајних захтева поднетих 2013. године, донета је само једна пресуда против једног привредног друштва, и то делимично осуђујућа пресуда.

Промена односа према одговорности за кршење ЗЗПЛ-а уопште, а посебно казнене политике је битан услов за унапређење стања у овој области. Пракса суда је са становишта подношења прекршајних захтева и њихових ефеката дестимулативна и Повереник је фактички присиљен да жељене ефекте покушава остварити упозорењима и едукативним деловањем.

5.2.3. Поступање Управног суда

Током 2013. године Управном суду поднето је девет тужби против одлука Повереника и то три против решења Повереника којима је наложено брисање података прикупљених без правног основа, а шест против решења којима су одбијене жалбе подносилаца изјављене против одлука руковалаца. Управни суд је до краја 2013. године решио четири тужбе које су поднете у периоду 2012-2013, тако што је у три случаја одбио тужбу, а у једном случају је уважио тужбу и предмет вратио Поверенику на поновно одлучивање.

Овом приликом се указује на пресуду Управног суда којом је уважена тужба и предмет враћен Поверенику на поновно одлучивање. Наиме, Повереник је закључком обуставио поступак по жалби изјављеној због непоступања МУП по захтеву за остваривање права у вези са обрадом података о личности, јер је МУП у међувремену одлучио по захтеву и о томе обавестио подносиоца захтева.

Против овог закључка Повереника поднета је тужба Управном суду који је донео наведену пресуду. У образложењу пресуде се наводи да се према одредби члана 39. став 1. ЗЗПЛ жалба доставља руковаоцу ради одговора на жалбу, а о наводима из тог одговора може се изјаснити подносилац. С обзиром да тужени орган (Повереник) није тужиљи доставио одговор МУП ради изјашњења, а то није учинио јер то није законска обавеза већ само могућност, Управни суд је пресудио да је Повереник тиме повредио напред наведену одредбу ЗЗПЛ, те је уважио тужбу и наложио Поверенику да у поновном поступку отклони овај „недостатак“.

5.2.4. Поступање Уставног суда

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

Повереник је у претходном периоду (2010-2012. година) поднео Уставном суду предлоге за оцену уставности појединих одредби четири закона – Закона о заштити података о личности (самостално), као и Закона о електронским комуникацијама, Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији и Законика о кривичном поступку (заједно са Заштитником грађана).

Уставни суд је до сада донео одлуке о оцени уставности три закона, од чега током 2013. године одлуку о оцени уставности Закона о електронским комуникацијама. За оспорене одредбе члана 128. став 1. и 5. и члана 129. став 4. Закона о електронским комуникацијама („Службени гласник РС“ бр. 44/10), Уставни суд је утврдио да нису у сагласности са одредбом члана 41. став 2. Устава. Наиме, Уставни суд је, у односу на одредбу члана 128. став 1. Закона о електронским комуникацијама, утврдио да је једино суд надлежан да, ако је то неопходно ради вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике Србије, на одређено време и на начин предвиђен законом, одреди (дозволи) одступање од Уставом зајемчене неповредивости тајности писама и других

средстава комуницирања, а не да се то право одређује у складу са законом. Такође, Уставни суд је, у односу на одредбу члана 128. став 5. Закона о електронским комуникацијама, утврдио да није у сагласности са Уставом јер уређује да је оператор дужан да задржава податке тако да се ови, задржани подаци, могу учинити доступним без одлагања надлежном органу, на захтев тог органа, а без одлуке суда. Најзад, како је одредба члана 129. став 4. Закона о електронским комуникацијама логички повезана са одредбом члана 128. став 5. Закона о електронским комуникацијама, то је Уставни суд и за ту одредбу утврдио да није у сагласности са Уставом.

У односу на заједнички поднете предлоге Повереника и Заштитника грађана, Уставни суд још увек није донео одлуку о предлогу за оцену уставности члана 286. став 3. Законика о кривичном поступку („Службени гласник РС“ бр. 72/2011 и 101/2011), који је поднет 28. маја 2012. године. Оспорена одредба гласи: „По налогу јавног тужиоца полиција може у циљу испуњења дужности из става 1. овог члана прибавити евиденцију остварене телефонске комуникације, коришћених базних станица или извршити лоцирање места са којег се обавља комуникација.“ Ова оспорена одредба је, по мишљењу Повереника и Заштитника грађана, несагласна са одредбом члана 41. став 2. Устава Србије, јер дозвољава примену посебних мера којима се одступа од тајности писама и других средстава комуникације и без одлуке суда, односно довољан је налог јавног тужиоца полицији. Неуставност таквог становишта већ је утврђена раније донетим одлукама Уставног суда.

Повереник сматра да би надлежни органи, по питању Законика о кривичном поступку, требало убрзано да раде на дефинисању и усвајању нових законских решења која би у свему била сагласна Уставу, али и реалним потребама рада. Такође, потребно је, у складу с тим новим законским решењима, плански приступити обезбеђивању организационих, кадровских, информатичарских, финансијских и свих других предуслова потребних за ефикасну примену таквих решења.

6. САРАДЊА ПОВЕРЕНИКА

6.1. Домаћа сарадња

Сарадња са државним органима и организацијама

Сарадња Народне скупштине Републике Србије и Повереника у 2013. години одвијала се у оквирима односа Народне скупштине и независних органа, уређених Пословником Народне скупштине.

Извештај Повереника за 2012. годину Повереник је поднео Народној скупштини Републике Србије у марту 2013. године. Исти извештај је, у складу са законом, достављен Председнику Републике, Заштитнику грађана и Влади Републике Србије.

Извештај Повереника о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности за 2012. годину разматрали су надлежни одбори Народне скупштине и то Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу, на седници од 17.06.2013. и Одбор за културу и информисање, на седници од 24.06.2013.

Одбори су, на основу препорука Повереника, утврдили Предлог закључака и упутили их Народној скупштини ради усвајања након разматрања Извештаја. Народна скупштина је дана 26.6.2013. разматрала Извештај Повереника о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности у 2012. години и усвојила Закључке који су објављени у „Службеном гласнику РС“ број 57/13 од 3. јула 2013. и на веб сајту Повереника. Закључцима се подржавају препоруке Повереника садржане у Извештају.

У новембру 2013. године Повереник је, у складу са законом, Народној скупштини поднео посебан Извештај о односу републичких јавних предузећа и других државних предузећа према Закону о слободном приступу информацијама, због забрињавајуће лошег односа ових субјеката, као органа власти према обавезама из закона и људским правима. Овај извештај ни надлежни одбори ни Народна скупштина нису разматрали.

Надлежни одбор за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања Народне скупштине је у мају 2013. године дао сагласност на нове акте о раду Службе Повереника и давањем сагласности у децембру 2013. године за попуну упражњених радних места за која је расписан конкурс, омогућио даље развијање службе у складу са обимом посла.

Повереник је на позив одређених скупштинских одбора присуствовао и другим седницама одбора, односно учествовао у јавним слушањима и другим догађајима које су организовали у 2013. 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.

Тако је повереник учествовао на 13. седници Одбора за здравље и породицу Народне Скупштине на којој је разматран Предлог закона о правима пацијената и Предлог закона о заштити лица са менталним сметњама, које је поднела Влада РС, што је имало за резултат да су прихваћене сугестије повереника дате са аспекта заштите података. Такође, повереник је учествовао и на 17. седници Одбора за здравље и породицу Народне скупштине, са темом о замени здравствених књижица.

У 2013. години Повереник је имао разговоре и са председником Републике и појединим члановима Владе. Један од резултата тих разговора јесте да су надлежне службе Владе у 2013. години коначно решиле вишегодишњи проблем недостатка потребног простора за рад, а чија последица је заостатак у решавању жалби грађана који у тренутку писања овог извештаја износи око 3.500 предмета по којима је започет али још није завршен поступак.

Повереник је неколико пута Влади, односно њеним члановима скретао пажњу на нека од питања од значаја за његову област рада, као што је питање значајних измена и

допуна Закона о заштити података о личности, доношење подзаконског акта о мерама чувања и архивирања нарочито осетљивих података о личности, Акционог плана за спровођење Стратегије о заштити података о личности, примене Закона о тајности података, уставности појединих одредби Законика о кривичном поступку, измена Закона о приступу информацијама и др. На том плану нису постигнути одговарајући резултати, осим што су усвојеним стратешким документима Владе планиране активности Владе односно надлежних државних органа по тим питањима.

Однос Повереника према министарствима, другим државним органима и органима локалне власти, заснивао се на односу другостепеног и првостепеног органа, пружању помоћи кроз едукацију у виду семинара и других стручних скупова, давањем мишљења и иницијатива у погледу доношења и измене прописа, као и путем редовних консултација представника ових органа са Службом Повереника. Тако је Повереник узео учешће у 57 конференција и других стручних скупова у организацији државних и других органа власти.

Повереник је и у 2013. години имао добру сарадњу са другим самосталним, независним државним органима и контролним телима по питањима унапређења рада, а нарочито са Заштитником грађана, Агенцијом за борбу против корупције и Државном ревизорском институцијом.

Сарадња са организацијама цивилног друштва

Током 2013. године Повереник је наставио да развија раније успостављену добру сарадњу са организацијама цивилног друштва. Сарадња се одвијала првенствено у домену организовања разних стручних скупова ради обуке и афирмације права јавности да зна, као и права на заштиту података о личности.

Тако је Повереник узео учешће у 56 конференција, трибина и других сличних скупова које су организовале организације цивилног сектора, односно удружења, саме или у сарадњи са државним институцијама и/или међународним организацијама попут Америчке агенције за међународни развој, Европске организације за безбедност и сарадњу, Фондације Конрад Аденауер. Ради се о следећим организацијама, односно удружењима: Транспарентност Србија, Београдски центар за људска права, Европски покрет у Србији, Биро за друштвена истраживања, Центар за развој непрофитног сектора, Центар за истраживање, транспарентност и одговорност, Партнери за демократске промене, Србија, Архус центар, Виктимолошко друштво, Фондација за отворено друштво, Београдска отворена школа, Међународни институт за безбедност, Центар за европске политике, Иницијатива младих, Коалиција за приступ правди, Центар за права мањина, Центар за културну деконтаминацију, Фонд Биљана Ковачевић Вучо, Центар за људска права-Ниш, Медија центар-Ниш, Центар за евроатлантске интеграције, Савет за штампу, Комитет правника за људска права, Аутономни женски центар, Друштво за информатику Србије, Грађанске иницијативе, Регистар националног интернет домена Србија, Центар за евроатлантске студије, Фонд за политичку изузетност и др.

Значајно је поменути и сарадњу Повереника са организацијом Партнери за демократске промене Србија и обуку представника организација цивилног друштва у области заштите података о личности са циљем да се оснажи невладин сектор да боље препозна проблеме који се тичу заштите података о личности и допринесе отклањању истих, као и сарадњу са Удружењем банака Србије, Америчком привредном комором, Привредном комором Београда и Удружењем судија прекршајних судова, Удружењем судских вештака у медицини рада и др. на плану едукације.

Сарадња са медијима и приказ активности Повереника у медијима

Током 2013. године Повереник је наставио да развија раније успостављену добру сарадњу и са медијима. Јавни коментари на активности Повереника били су у највећем броју случајева изузетно позитивни.

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

Сарадња у реализацији пројеката

У 2013. години Повереник је наставио активности на спровођењу двогодишњег пројекта под називом PEU SRE 000817 „Заштита узбуњивача у Србији“ који је започео у 2012. години, на основу Уговора о бесповратној донацији (Accountable Grant Agreement) са Амбасадом Велике Британије у Београду и Уговор о доприносу (Contribution agreement по BEL0115682) са Краљевином Холандијом (Contribution agreement по BEL0115682). Сврха овог пројекта је побољшање институционалне и правне заштите узбуњивача у Србији и подизање свести свих значајних представника интересних група у том пољу, од надлежних министарстава до регулаторних тела и пословних удружења и организација цивилног друштва о неопходности механизма заштите узбуњивача у Србији, чиме се обезбеђује напредак Србије ка интеграцији ЕУ, а посебно у области борбе против корупције.

Повереник је у априлу 2013. године на конференцији за штампу представио Модел закона о заштити узбуњивача, израђен у оквиру овог пројекта. Модел закона је објављен на сајту Повереника, заједно са финансијским извештајем о реализацији пројекта и отворена је јавна расправа о Моделу закона која је трајала до 19.4.2013. године.

У мају 2013. Повереник је организовао Међународну конференцију на којој је представљен припремљени Модел закона о заштити узбуњивача. Конференција је окупила врхунске стручњаке из области заштите узбуњивача из земље и иностранства са циљем да покрене и подстакне дискусију о различитим аспектима заштите. На конференцији се дискутовало о заштити узбуњивача у јавном и приватном сектору, у сектору националне безбедности, улози удружења грађана и медија у заштити лица, као и о функцији информационих и комуникационих технологија у заштити узбуњивача. Учесници су имали прилику да се упознају са Моделом закона о заштити узбуњивача за

Србију, као и актуелним трендовима у заштити узбуњивача у свету. Резултат организације ове конференције је објављивање публикације о заштити узбуњивача која садржи документе представљене на конференцији. Публикација је доступна и на веб сајту Повереника.

Повереник је Модел закона о заштити узбуњивача у мају месецу 2013. доставио Министарству правде.

Крајем 2013. године, на завршетку пројекта, Повереник је организовао промоцију публикације „Заштита узбуњивача“, која представља прву публикацију у Србији посвећену заштити узбуњивача, објављену на српском језику.

Коначан финансијски извештај о реализацији овог пројекта садржан је у [поглављу тачке 7.](#) овог извештаја које говори о средствима из пројекта, а доступан је и на сајту Повереника.

6.2. Међународна и регионална сарадња

Међународна сарадња Повереника, као и претходних година, била је успешна и током 2013. године. Поред већ устаљене сарадње са представништвима међународних или наднационалних организација у Србији (ОЕБС, Развојни програм Уједињених нација – UNDP, Делегација Европске Уније у Републици Србији, Савет Европе, Америчка агенција за међународни развој (USAID), Повереник је успоставио и сарадњу са другим организацијама и државним органима. Тако је Повереник остварио сарадњу са надлежним институцијама из региона и са простора бивше Југославије. Ова сарадња остварена је и у области слободног приступа информацијама. Поред остваривања регионалне сарадње, Повереник је сарађивао и са повереницима и другим органима за слободу приступа информацијама и за заштиту података у Европи и свету.

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

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

- 8. Међународној конференцији повереника за информације, која се одржала у Берлину од 18-20. септембра. Конференцију су организовали Повереник за заштиту података о личности и слободан приступ информацијама Савезне Републике Немачке и Повереник за заштиту података о личности и слободан приступ информацијама Града Берлина;

- Састанку о усаглашавању принципа о националној безбедности и слободном приступу информацијама одржаном је у Преторији, Јужноафричка република, 5. и 6. априла 2013, у организацији „Иницијативе отвореног друштва за правду“ и Универзитета у Преторији, а на позив организатора, који је сносио и трошкове путовања учесника;

- Заједничкој конференцији ЕУ и Савета Европе на тему „Јачање капацитета полиције и правосуђа за борбу против корупције у Србији“, у априлу 2013. године;

- Округлом столу у Сарајеву, 25. и 26. фебруара 2013. године на коме су представљени резултати рада три одвојене групе на изради Модела Закона о заштити лица која пријављују корупцију: Модела Закона за ниво Босне и Херцеговине, Модела Закона за ниво Федерације БиХ и Модела Закона Републике Србије;

- Међународној конференцији „Online приватност – пристајање на будућност“ о процесу Модернизације Конвенције 108 о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података, испред Повереника и Савета Европе, на Малти, од 20. до 21. марта 2013. године;

- Међународној конференцији „Узбуњивање за промену“ о заштити узбуњивача у Републици Србији и пројекту „Заштита узбуњивача“ који спроводи Повереник, у организацији Међународне транспарентности (Transparency International) и Фондације Хајнрих Бел (Heinrich Boll Stiftung), у Берлину, 11. марта 2013. године;

- Заједничкој конференцији ЕУ и Савета Европе на тему „Јачање капацитета полиције и правосуђа за борбу против корупције у Србији“ у Београду, у априлу 2013. године;

- Европској конференцији надлежних државних органа и других тела за заштиту података о личности одржаној у Лисабону, 16-17 маја 2013. године, на којој је донета одлука да се Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности Републике Србије прими у пуноправно чланство, на којој је усвојена и Резолуција о будућој заштити података о личности у Европи, Резолуцију о обезбеђењу заштите података о личности у прекоатлантској слободној трговачкој зони и Резолуцију о обезбеђењу одговарајућег нивоа заштите података о личности у Европолу;

- Конференцији „Право на приватност, тајно праћење и снимање у кривичном поступку“, у организацији Међународног института за безбедност, у Београду;

- Учешће у раду Бироа Саветодавног комитета Савета Европе при Конвенцији 108 о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података у периоду од 28-30 маја;

- Састанку „Заштита узбуњивача“ у организацији Савета Европе који се одржао 29-30. маја у Стразбуру, у име Повереника и Саветодавног Комитета Конвенције Савета Европе о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података;

- Радионици Заштита података на Интернету – нови изазови, у Загребу, у јуну 2013. године организованој са циљем размене знања и искустава у области заштите података о личности при употреби савремених информационо комуникационих технологија, као и промоције и јачања сарадње надлежних институција земаља ЕУ и региона;

- Међународној конференцији повереника о заштити података о личности и приватности, која је организована у Варшави у јулу 2013. године.

- Састанцима Радне групе 29 Европске комисије, који су одржани у Бриселу, прво 26. и 27. фебруара, потом и 2. и 3. октобра 2013. године. Ова група је, у складу са својим саветодавним положајем, заузела ставове по неким спорним питањима, чиме у значајној мери утиче на креирање политике ЕУ у области заштите података о личности. Донета су мишљења о: достављању података о личности путника трећим државама; мобилним апликацијама; тзв. легитимном интересу; реформи најважнијих европских докумената о заштити података о личности, итд;

- Пленарној седници Саветодавног комитета, одржаној у Стразбуру, од 15. до 18. октобра 2013. године чија је главна тема била припрема Образложења уз Конвенцију 108, а која ће бити предмет разматрања ad-hoc Комитета који ће припремити коначан текст Конвенције за усвајања од стране Савета министара;

- 25. Радионици управљања случајем која је организована у Сарајеву на којој се говорило о поступању Повереника у погледу видео надзора у приватном и јавном сектору;

- Регионалној конференцији „Ка ефикасним јавним набавкама на Западном Балкану“, која је организована у оквиру пројекта „Ка ефикасним механизмима јавних набавки у државама (потенцијалним) кандидатима за чланство у ЕУ“, који спроводи Фондација за отворено друштво Србије и Центар за развој непрофитног сектора Србије у сарадњи са другим организацијама из региона;

Повереник је такође био домаћин и учесник неколико међународних и регионалних скупова у Београду, као нпр. на:

- 15. састанку органа за заштиту података о личности држава Централне и Источне Европе, одржаном у Београду од 10 - 12. априла на коме су учествовали руководиоци и представници надлежних органа 14 држава региона Источне и Централне Европе, и то: Албаније, Босне и Херцеговине, Бугарске, Мађарске, Македоније, Пољске, Русије, Словачке, Словеније, Србије, Украјине, Хрватске, Црне Горе и Републике Чешке;

- Конференцији у Београду поводом 28. јануара који се обележава као Дан заштите података о личности на којој су представљени главни изазови у области заштите података о личности и у раду Повереника;

- Конференцији поводом обележавања Међународног дана права јавности да зна, 28. септембра, на којој су уручена признања за допринос органа унапређењу права јавности да зна и представљена публикацију бр. 2, „Слободан приступ информацијама - ставови и мишљења Повереника“;

Током 2013. године Повереник је наставио сарадњу са Мисијом ОЕБС у Србији, у виду наставка активности из претходних година у области остваривања права на доступност информација у поседу органа јавне власти, а посебно у организацији Дана права јавности да зна, 28. септембра.

Током 2013. Повереник је имао више сусрета и разговора и са другим представницима европских, односно међународних институција и земаља у окружењу, поводом унапређења људских права и борбе против корупције, заштите података о личности, тајних досијеа. Повереник је примио у посету и разговарао са амбасадорима и

представницима међународних организација и држава, као нпр. са шефом Делегације Европске уније у Србији, шефом Мисије ОЕБС-а у Србији, шефом Канцеларије Савета Европе у Београду, представником Америчке агенције за међународни развој (USAID) у Србији, шефицом јединице за Србију Директората за проширење при Европској комисији, са представницима експертске мисије Европске комисије за област владавине права, представником америчке амбасаде у Београду, представником Агенције за јавни менаџмент и е-Управу Краљевине Норвешке, представником делегације MATRA програма Амбасаде Холандије, и др.

У радној посети Поверенику, у јулу 2013. године, боравила је делегација Агенције за заштиту личних података и слободан приступ информацијама Црне Горе и Савета Агенције. Размењена су искуства из области рада ових органа и планирана је будућа сарадња.

7. О СРЕДСТВИМА ЗА РАД И СЛУЖБИ ПОВЕРЕНИКА

Средства за рад - примљена средства и издаци Повереника

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

Простор за рад

Повереник се 14. октобра 2013. године, са две адресе на којима је имао привремене просторије, преселио са радом у пословну зграду у улици Булевар краља Александра број 15, у којој су му обезбеђене просторије за рад на основу Закључка Владине Комисије за стамбена питања и расподелу службених зграда и пословних просторија 77 број 361-6726/2013 од 02. августа 2013. године. Просторије се налазе на четвртој и петом спрату зграде и одговарају потребама Повереника па је овим решен вишегодишњи проблем недостатка потребног простора за рад, а чија последица је велики број предмета по којима Повереник није могао одлучити благовремено услед малог броја запослених и стално растућег прилива нових предмета. Тај заостатак у решавању у овом тренутку је око 3.500 предмета који су раду.

Опрема

Расположива опрема Повереника, првенствено компјутерска, по количини је тренутно мања од стварних потреба будући да је крајем године примљено 13 државних службеника у рад, али су за набавку опреме обезбеђена средства у буџету. Мањи део расположиве опреме је власништво Управе за заједничке послове републичких органа, а највећим делом је набављана из буџетских средстава Повереника у протеклим годинама.

Тако је у 2013. години из буџетских средстава Повереника набављена опрема у укупној вредности од 2.326.860,16 динара и то претежно компјутерска, укључујући и програме за заштиту од вируса, фотокопир апарати, телефони као и део недостајућег намештаја за опремање новододељеног простора за рад.

Поверенику је такође уступљена без накнаде, након завршетка пројекта, од стране Развојног програма Уједињених нација у Србији (UNDP) компјутерска опрема у вредности од 27.800,00 динара.

Буџет

Одобрена средства из буџета

Законом о буџету Републике Србије за 2013. годину („Службени гласник РС“ бр. 114/2012) Поверенику су одобрена су средства у износу од **145.445.000,00 динара**, у складу са Предлогом финансијског плана Повереника. **Ребалансом буџета** из јула месеца ("Службени гласник РС", број 59/2013), умањена су средства Повереника за 5,5%, тако да **одобрена средства Поверенику износе 137.445.000,00 динара** (извор финансирања 01).

Средства намењена реализацији пројекта

Кроз буџет Повереника, исказана су и средства за реализацију пројекта „Заштита узбуњивача у Србији“, у износу од **4.298.044,43 динара** (извор финансирања 05). Ради се о пројекту из 2012. године који је завршен у 2013. години, на основу Уговора о бесповратној донацији (Accountable Grant Agreement) који је Повереник закључио са Амбасадом Велике Британије у Београду и са Краљевином Холандије. Међутим, **средства намењена овом пројекту су само технички преношена на буџетски рачун Повереника због чега су и приказана кроз реализацију његовог буџета, али она фактички нису коришћена од стране институције Повереника, нити повереника лично.**

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

Реализација Буџета

Повереник је од буџетских средстава одобрених за његов рад у 2013. години потрошио 115.083.498 динара што износи 79% у односу на средства одобрена Законом

о буџету РС за 2013. годину или 84,35% у односу на средства одобрена по ребалансу буџета из јула месеца 2013.

Одобрена средства за 2013. годину Повереник није реализовао делом због тога што је додељени простор за рад био спреман за усељење тек средином октобра месеца, па је тек након тога Повереник могао започети поступак даљег пријема службеника и опремања службе. Из тих разлога ни Кадровски план пријема запослених по коме су планирана средства за плате, није могао бити остварен.

Табела 5 - Извршење буџета Повереника за 2013. годину

Функ.	Извор финан.	Ек. класиф.	Опис	Одобрена средства Законом о буџету РС ("Сл. гласник РС број 114/2012)	Одобрена средства по ребалансу буџета ("Сл. гласник РС број 59/2013)	Реализовано	% Реализације
60	01	411	Плате и додаци запослених	96,100,000.00	91,250,000.00	76,320,733.09	83.64
		412	Социјални доприноси на терет послодавца	17,203,000.00	16,343,000.00	13,582,362.83	83.11
		413	Накнаде у натури	250,000.00	250,000.00	244,735.00	97.89
		414	Социјална давања	1,086,000.00	1,086,000.00	383,915.98	35.35
		415	Накнаде за запослене	2,400,000.00	2,150,000.00	1,549,143.21	72.05
		416	Награде и бонуси	180,000.00	180,000.00	179,830.00	99.91
		421	Стални трошкови	4,670,000.00	4,670,000.00	4,147,985.10	88.82
		422	Трошкови путовања	2,950,000.00	2,260,000.00	1,355,401.69	59.97
		423	Услуге по уговору	11,055,000.00	10,505,000.00	9,390,861.59	89.39
		425	Поправке и одржавање	2,150,000.00	1,720,000.00	1,595,725.55	92.77

		426	Материјал	4,770,000.00	4,300,000.00	3,752,529.77	87.27
		482	Порези, таксе и казне	400,000.00	400,000.00	253,414.00	63.35
		512	Машине и опрема	1,900,000.00	2,000,000.00	1,999,260.16	99.96
		515	Нематеријална имовина	331,000.00	331,000.00	327,600.00	98.97
УКУПНО 01 Приходи из буџета				145,445,000.00	137,445,000.00	115,083,497.97	83.73
60	05	421	Стални трошкови		238,300.00	238,300.00	100.00
		422	Трошкови путовања		605,550.79	605,550.79	100.00
		423	Услуге по уговору		3,066,041.80	3,066,041.80	100.00
		465	Остале дотације и трансфери		388,151.84	388,151.84	100.00
УКУПНО 05 Донације од иностраних земаља					4,298,044.43	4,298,044.43	100.00
60	15	421	Стални трошкови		23,400.00	23,400.00	100.00
		422	Трошкови путовања		290.00	290.00	100.00
		423	Услуге по уговору		1,062,018.00	1,062,018.00	100.00
		465	Остале дотације и трансфери		14,747.30	14,747.30	100.00
УКУПНО 15 Неутрошена средства донација из претходних година					1,100,455.30	1,100,455.30	100.00
УКУПНО ЗА ФУНКЦИЈУ 160:					142,843,499.73	120,481,997.70	84.35

Највећи део издатака Повереника у 2013. години, не рачунајући лична примања запослених, тј. плате, доприносе и накнаде по основу рада, односио се на сталне трошкове за рад, тј. услуге комуникације и компјутерске услуге, текуће одржавање и поправке зграде и опреме, трошкове бензина, услуге превоза и усавршавања запослених, трошкове у вези са учешћем на међународним конференцијама и у раду одговарајућих тела по основу чланства, трошкове осигурања запослених, возила и опреме, набавке, одржавања и коришћења возила и исплате накнада за коришћење екстерних стручних услуга.

Највећи део трошкова поправки одржавања зграда и опреме настао је услед пресељења Службе Повереника у нове службене просторије у улици Булевар краља Александра број 15.

Утрошак средстава намењених реализацији Пројекта „Заштита узбуњивача у Србији“

Будући да се ради о двогодишњем пројекту који је реализован у 2012. и 2013. години, у овом извештају се приказује утрошак средстава у 2013. години, а извештај о утрошку средстава у 2012. години из овог пројекта садржан је у Годишњем извештају Повереника за 2012. годину, а доступан је на сајту Повереника, линк <http://www.poverenik.rs/sr/o-nama/projekti/zavrсени-projekti/1391-poverenik-sprovodi-projekt-qzatita-uzbunjivacaq.html>.

У 2013. годину су ради реализације наведеног пројекта, пренета неутрошена средства донације Амбасаде Велике Британије из 2012. године у износу од 1.100.455,30 динара (£ 7.329,04), а у јануару 2013. године извршена је уплата у износу од 1.453.862,42 динара (£ 10.957,00), тако да су укупна средства донације Амбасаде Велике Британије у 2013. години износила 2.554.317,72 динара (£ 18.286,04).

Од укупно расположивих средстава донација Амбасаде Велике Британије у 2013. години на реализацији активности пројекта потрошено је 2.365.893,00 динара, тако да је **неутрошени износ средстава од 188.424,72 динара (£1.407,16) враћен донатору.**

Највећи део средстава је утрошен за стручне услуге лица ангажованих на спровођењу активности пројекта, у укупном износу 2.159.554,00 динара (£ 15.460,94).

У 2013. години у циљу организације Међународне конференције на којој је представљен припремљени Модел закона о заштити узбуњивача који обезбеђује одговарајући и свеобухватни регулаторни оквир за заштиту узбуњивача према пројекту 24195 - „Заштита узбуњивача у Србији“ и Уговору о доприносу (Contribution agreement BEL0115682), Амбасада Холандије је извршила пренос средстава у износу 2.844.182,01 динара (£ 20.808,00). Резултат организације Међународне конференције је објављивање публикације о заштити узбуњивача која садржи документе представљене на конференцији.

Од примљених средстава донације Амбасаде Холандије на реализацији активности пројекта потрошено је 2.629.707,59 динара (£19.188,84), тако да је **остало неутрошено 214.474,42 динара (£ 1.619,16) које је Повереник вратио Амбасди Холандије.**

Стручна служба Повереника

За остваривање надлежности утврђених Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Законом о заштити података о личности, Кадровским планом предвиђено је да Повереник у 2013. години има 69 запослених, без лица која бира Народна скупштина (повереник и два заменика Повереника), у погледу чега је постојала и сагласност Министарства финансија са аспекта обезбеђења средстава у буџету. Кадровски план за 2013. годину као ни протеклих година, није могао да буде реализован услед недостатка потребног пословног простора Повереника у првих 10. месеци 2013. године.

У 2013. години дошло је до извесних промена у организацији рада Службе Повереника доношењем:

- Одлуке о раду стручне Службе Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности број 021-01-66/2013 од 25. априла 2013. године на коју је Одбор за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања Народне скупштине Републике Србије актом 21 број 02-1726/13 од 17. маја 2013. године дао сагласност и

- Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места број 110-00-2/2013-04, на који је Одбор за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања Народне скупштине Републике Србије актом 21 број 02-1727/13 од 17. маја 2013. године дао сагласност.

Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места Повереника, укупан број запослених у Служби је повећан (укупно 94 извршилаца), за око 36% у односу на претходни акт. Повећање броја извршилаца је било нужно због константно великог прилива предмета како у приступу информацијама од јавног значаја тако и у заштити података као и потребом да се систематизује један број радних места за млађе саветнике како би се створили предуслови за пријем и обуку млађих кадрова и увођење радних места за информационе технологије које су посебно важне у области заштите података о личности.

Такође, примена Закона о заштити података о личности захтева велики број непосредних инспекцијских прегледа, па је нужно стварање предуслова за даље интензивно и обимно спровођење ових веома обимних надлежности и обавеза Повереника на заштити података о личности, као надзорног органа за примену овог закона и другостепеног органа за заштиту овог права. Такође број предмета у области приступа информацијама од јавног значаја је у константном порасту.

На почетку 2013. године, Служба Повереника је имала 41 запосленог, с тим што је један државни службеник напустио Службу Повереника у првом кварталу године преласком у државно јавно предузеће, на вишу функцију.

Закључно са 31.12.2013. године Служба Повереника је имала 48 запослених, дакле била је попуњена са око 50% од укупног броја предвиђеног Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места.

У 2013. години, нови службеници су примљени тек крајем године, након што је обезбеђен простор за рад Повереника, и то углавном преузимањем државних службеника из других државних органа или на основу интерног конкурса.

За обављање стручних послова којима се обезбеђује функционисање саме Службе (обезбеђивање техничке подршке информационом систему и сл.) радно су ангажована лица по уговору о делу, у складу са потребама о то: два лица у јануару и једно лице у периоду фебруар-децембар 2013. године.

8. ПРЕДЛОЗИ И ПРЕПОРУКЕ ПОВЕРЕНИКА

Извештајни подаци говоре да су у областима деловања Повереника остварени значајни резултати на пољу заштите и афирмације права на слободан приступ информацијама од јавног значаја и права на заштиту података о личности.

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

Отклањање евидентираних препрека бољем приступу информацијама допринело би још бољим резултатима на плану демократске контроле власти од стране јавности, посебно на плану борбе против корупције и разних злоупотреба, за шта Закон о приступу информацијама има велике потенцијале.

У области заштите података о личности, нужно је најпре створити одговарајући правни оквир, руководећи се уставним начелима и међународним правилима, законом уредити обраду и заштиту података у областима у којима то није учињено или је уређено на непотпун и/или неодговарајући начин. На основу тога би грађанима било омогућено остваривање Уставом зајемченог права на заштиту података о личности и све активности Повереника биле би делотворније.

Повереник сматра да надлежни државни органи нису предузели све потребне мере за реализацију његових препорука, због чега се највећи број понавља из године у годину.

Полазећи од наведеног, а имајући у виду члан 58. Закона о Народној скупштини и чл. 237-241. Пословника Народне скупштине, Повереник очекује:

1. да надлежни одбори Народне скупштине размотре Извештај Повереника за 2013. годину и да на основу Препорука садржаних у овом Извештају, утврде закључке и препоруке са мерама за унапређење стања и упуте их на разматрање Народној скупштини,

2. да Народна скупштина размотри закључке и препоруке надлежних одбора и донесе закључак за њихову реализацију и тако подржи 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.

Повереник предлаже Народној скупштини следеће:

1) 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,

2) Да допунама Пословника Народне скупштине утврди, односно побољша механизме за праћење спровођења закључака Народне скупштине о годишњим извештајима које подноси Повереник и други независни државни органи,

3) Да Народна скупштина надзире спровођење својих закључака расположивим механизмима контроле над радом Владе, односно извршне власти, у вези са препорука Повереника, инсистирајући на одговорности за пропусте у раду органа власти,

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

Препоруке Повереника Влади Републике Србије су следеће:

1) Да се дорадом Закона о приступу информацијама обезбеди бољи проактивни приступ информацијама, установе овлашћења Повереника за давање мишљења у поступку доношења прописа и за подношење прекршајних захтева због повреде права, да се новчане казне за прекршаје усагласе са Законом за прекршаје и да се отклоне могућности за различито тумачење појединих одредаба које штете примени Закона, у консултацији са Повереником,

2) Да се обезбеди функционисање механизма прекршајне и друге одговорности за повреду права слободног приступа информацијама, на основу интензивнијег и свеобухватнијег непосредног надзора од стране управне инспекције министарства надлежног за правосуђе и управу над применом Закона о приступу информацијама,

3) Да се доследно остварују законске одредбе о обавези Владе да обезбеђује принудно извршења коначних, извршних и обавезујућих решења Повереника, у случају потребе и на захтев повереника,

4) Да се обезбеди јединство у поступању надлежних судова у извршењу закључака Повереника са изреченим новчаним казнама кроз побољшање одговарајућих одредаба Закона о приступу информацијама које судови различито тумаче у пракси,

5) Да обезбеди спровођење Закона о тајности података, хитним доношењем подзаконских аката без којих је Закон неприменљив, уз истовремене измене Закона које омогућавају његову реалну примену, или доношење новог Закона,

6) Да што хитније обезбеди одговарајући правни оквир ради фактичке заштите тзв. „узбуњивача“ односно „дувача у пиштаљку“, а у складу са Резолуцијом Савета Европе 1729 (2010),

7) Да предложи нов текст Закона о заштити података о личности у циљу потпунијег и квалитетнијег уређивања предметне материје. Том приликом неопходно је размотрити сугестије Повереника, као државног органа надлежног да обавља послове заштите података о личности и усагласити ЗЗПЛ са релевантним европским документима који су тренутно у поступку измене, односно модернизације,

8) Да предложи измене/допуне више секторских закона који по правилу непотпуно, односно неодговарајуће уређују обраду података о личности у датој области, док одређени број секторских закона уопште не уређује ову материју. С тим у вези, да континуирано подржава напоре Повереника у циљу поштовања уставне одредбе да се обрада података о личности може уредити само законом, а не и подзаконским актима,

9) Да у области заштите приватности, а у вези са стањем у сектору безбедности и електронских комуникација, обезбеди остваривање мера из „пакета“ од 14 мера, којим су Повереник и Заштитник грађана упозорили одговорне и јавност на забрињавајућу ситуацију у овој области и предложили предметне мере управо у циљу отклањања ове ситуације,

10) Да предложи измене Законика о кривичном поступку, у складу са предлогом за оцену уставности који су поднели Повереник и Заштитник грађана,

11) Да предложи доношење Закона о безбедносним проверама, у циљу унапређивања стања у предметној области,

12) Да донесе акт о начину архивирања и мерама заштите нарочито осетљивих података,

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

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

ПОВЕРЕНИК

Родољуб Шабић

У Београду, 27. марта 2014. године

Бр.: 021-01-00227/2013-01