



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 2011. ГОДИНУ**

**Београд
март, 2012. године**

САДРЖАЈ

1. Уводне напомене и општа оцена повереника о стању у областима слободног приступа информацијама од јавног значаја и заштите података о личности	3
2. Права чије остваривање штити Повереник	6
2.1. Право на слободан приступ информацијама од јавног значаја	6
2.2. Право на заштиту података о личности	6
3. Поступање органа власти у примени Закона о приступу информацијама од јавног значаја	8
3.1. Ко су тражиоци информација и којим органима су се највише обраћали	10
3.2. Информације које су највише интересовале јавност	12
3.3. Како су органи поступали по захтевима за приступ информацијама	14
3.4. Поступање органа у вези са трошковима поступка	17
3.5. Како су органи спроводили прописане мере за унапређење јавности рада	18
3.5.1. Подношење извештаја	19
3.5.2. Обука запослених и одржавање носача информација	20
3.5.3. Израда и објављивање информатора о раду	21
3.6. Поступање Управног суда по тужбама у управном спору	22
3.7. Поступање надзорног органа	24
4. Поступање органа власти у примени Закона о заштити података о личности	25
4.1. Надзор Повереника над руковооцима података о личности	26
4.2. Жалбе на рад руковалаца	31
4.3. Поступање руковалаца у вези достављања евиденција о збиркама података Поверенику ради уписа у Централни регистар	36
4.4. Поступање прекршајних судова по захтевима Повереника за покретање прекршајног поступка	40
4.5. Поступање тужилаштва по кривичним пријавама Повереника	42
4.6. Поступање Уставног суда по предлозима Повереника	43
4.6.1. Предлог за оцену уставности Закона о заштити података о личности	43
4.6.2. Предлог за оцену уставности Закона о електронским комуникацијама и Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији	44
5. О Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности	45
5.1. Основне напомене	45
5.2. Овлашћења и обавезе Повереника	46
5.2.1. Овлашћења Повереника:	46
5.2.2. Обавезе Повереника:	47
5.3. Служба Повереника	47
5.4. Средства за рад	48
6. Активности Повереника	51
6.1. Активности по предметима у области слободног приступа информацијама	51
6.1.1. Начин на који поступа Повереник	51
6.1.2. Статистички подаци о решеним предметима	54
6.1.3. Поступање Повереника по жалбама	55
6.1.3.1. Најчешћи разлози ускраћивања информација	60
6.1.3.2. Принудно извршење решења Повереника	62
6.1.3.3. Исход решења Повереника поводом тужби у управном спору	62
6.1.4. Поступање Повереника по захтевима за приступ информацијама	63
6.1.5. Поступање Повереника по представкама грађана	64
6.2. Активности по предметима у области заштите података о личности	64
6.2.1. Статистички подаци о решеним предметима	64
6.2.2. Начин на који поступа Повереник у области заштите података	65
6.2.3. Поступање Повереника као надзорног органа	65
6.2.4. Поступање Повереника по жалбама у области заштите података	77
6.2.5. Изношење података из Србије	79
6.3. Остале активности Повереника	83
6.3.1. Промоција права и помоћ органима власти	83

6.3.2. Иницијативе у вези са прописима	84
6.3.3. Конференције	86
6.3.4. Обука	87
6.3.5. Мишљења Повереника	89
6.4. Препреке у реализовању активности Повереника	89
6.4.1. Одсуство свеобухватног надзора и пуне прекршајне одговорности	90
6.4.2. Одсуство одговарајуће заштите тзв. „узбуњивача“, одн. „дувача у пиштаљку“	90
6.4.3. Проблеми у поступку принудног извршења решења Повереника	91
6.4.4. Неадекватно нормативно окружење и одсуство примене комплементарних прописа	92
6.4.4.1. У области слободе приступа информацијама	92
6.4.4.2. У области заштите података о личности	93
6.4.5. Проблем смештајног простора	94
7. Сарадња	95
7.1. Сарадња са државним органима и организацијама	95
7.2. Међународна сарадња	96
7.3. Сарадња са организацијама цивилног друштва	98
7.4. Сарадња са медијима и приказ активности Повереника у медијима	98
7.5. Сарадња по пројектима	98
8. Јавност рада Повереника	99
9. Предлози и препоруке Повереника	100

ИЗВЕШТАЈ

о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности за 2011. годину

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ И ОПШТА ОЦЕНА ПОВЕРЕНИКА О СТАЊУ У ОБЛАСТИМА СЛОБОДНОГ ПРИСТУПА ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА И ЗАШТИТЕ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ

Извештај о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности за 2011. годину је седми по реду годишњи извештај који Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности подноси Народној скупштини Републике Србије.

Структура извештаја условљена је специфичним надлежностима подносиоца извештаја, па су се извештаји за 2005, 2006, 2007. и 2008. годину односили само на стање у области слободе приступа информацијама, а извештаји од 2009. године на даље, осим на област слободе приступа информацијама, односе се и на стање у области заштите података о личности.

Објективне околности налажу да се и овом приликом подвуче чињеница да је Република Србија једна од ретких земаља у којој фактички све до пред крај 2008. године и 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 је и после неколико година примене Закона о заштити података о личности у великој мери од директног утицаја на различите оцене и стања у две области из надлежности Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.

С једне стране, иако је евидентно присуство бројних проблема, од којих се неки одржавају већ годинама и о којима ће и у овом извештају бити речи, ипак се слободно може констатовати да у области слободе приступа информацијама од самог почетка па до сада, дакле већ више година, имамо континуиран прогресиван процес. Што је још значајније, подједнако слободно се може констатовати, имајући у виду све релевантне околности, да је тај позитиван процес инверзибилан и да је само потребно да се унапређује и да се одржава његов континуитет.

С тим у вези, веома је важно да сви одговорни напоре усмере на афирмацију модерних схватања суштине права на слободан приступ информацијама. Дакле, оних схватања која полазе од тога да то право, посматрано са становишта органа власти, поред пасивне, неминовно има и активну компоненту. Према томе, није довољно само то да се органи власти на одговарајући, у потпуности коректан начин односе према захтевима за слободан приступ информацијама и да по њима поступају, потребно је да органи власти о свом раду објављују што више информација на проактивној основи и без посебних захтева. Актуелном тренутку иманентна средства и методи електронске комуникације и савремена техничка средства уопште, битно олакшавају реализацију те идеје. Као добро, мора се оценити и то што су и на том плану, иако уз бројне проблеме, резултати све евидентнији.

Истовремено, кад је у питању област заштите података о личности, ситуација је битно другачија. На негативне ефекте већ поменуте доцње додатно се потенцирало великим бројем негативних чињеница, од којих се две по свом значају издвајају.

Прва је та да Повереник, дакле институција која имплементацији закона мора дати и, без обзира на све, даје битан допринос у континуитету, ради са потпуно неадекватним бројем сарадника, што је директна последица хроничне неспремности, односно одсуства воље Владе да овој институцији обезбеди неопходне просторне услове за рад.

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

У нашој земљи се, по грубој, али прихватљивој процени, неколико стотина хиљада субјеката јавног и приватног сектора 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 трајања и др. И што је најопасније, у многим од ових случајева ради се о обради нарочито осетљивих података, као што су медицински подаци о лечењу, о социјалном статусу и др.

Ризици незаконите обраде података повећани су коришћењем биометријских података о личности, тенденцијом сталног раста употребе уређаја за видео надзор, као и других савремених средстава технике, електронских комуникација и др.

У савременим условима, 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 неоспорно 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.

Кад је реч о заштити података о личности налазимо се на самом почетку процеса чији ток морамо учинити и бржим и квалитетнијим. 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 је усвојила Стратегију заштите података о личности. Али још није донела Акциони план за њено спровођење. Тромесечни рок за доношење Акционог плана истекао је пре годину и по дана, али он није донет. Стратегија је и даље само „мртво слово” на папиру.

Од подзаконских аката нужних за спровођење Закона о заштити података о личности у року су донети само они за чије је доношење био надлежан повереник. Остали подзаконски акти за чије доношење су били надлежни Влада и поједина министарства или су донети са великом доцњом или уопште нису донети. С тим у вези, као посебно „тежак” случај, случај од посебног значаја је више од две године дуга доцња Владе да донесе Уредбу о заштити тзв. „нарочито осетљивих података” (национална или верска припадност, политичко опредељење, националност, подаци о здравственом стању итд.). У недостатку конкретних гаранција јасно је да је законом зајамчена посебна заштита ових података још увек само празна прокламација, а и да је истовремено онемогућено извршавање одговарајућих изричитих обавеза преузетих Конвенцијом 108 СЕ.

Практично ништа се не ради на 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. А с тим у директној вези је и чињеница да ниједним законом још увек нису уређене неке, за заштиту података о личности, изузетно битне области – видео надзор, биометрија, приватни сектор безбедности итд.

Све наведено неминовно упућује на закључак да се однос друштва и државе према приватности, посебно према заштити података о личности, мора коренито мењати. Зато је значајно да смо, без обзира на све, у 2011. години забележили и прве озбиљније резултате у овој области. Та чињеница, као и то да ће се област заштите података о личности неминовно морати наћи у жижи интересовања великог броја државних органа, у контексту интеграционих процеса наше земље са ЕУ, и што је још важније у контексту неопходног унапређења људских права, свакако заслужује пажњу Народне скупштине, што је и био разлог да се приликом израде овог извештаја посебна пажња посвети појединачним случајевима из ове области.

2. ПРАВА ЧИЈЕ ОСТВАРИВАЊЕ ШТИТИ ПОВЕРЕНИК

2.1. Право на слободан приступ информацијама од јавног значаја

У Србији се право на слободан приступ информацијама од јавног значаја (даље: право на приступ информацијама) остварује и ужива посебну заштиту пуних седам година. Установљено је Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Сл. гласник РС”, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010, даље: Закон о приступу информацијама), по коме оно суштински представља приступ документима у поседу органа јавне власти, као део права на обавештеност и слободе мишљења и изражавања.

Српски Закон о приступу информацијама заснива се на концепту по коме је приступ информацијама од јавног значаја начело, а тајност је изузетак. Приступ информацијама може се појединачно ограничити искључиво из разлога и под условима који су утврђени овим законом. Због тога, у материји слободног приступа информацијама од јавног значаја, Закон о приступу информацијама је *lex specialis*, што значи да има предност у случају када су одредбе о приступу информацијама из другог прописа у колизији са овим законом.

Право на приступ информацијама ужива и уставну гаранцију у оквиру права на обавештеност – чл. 51. Устава Републике Србије, а саставни је део и слободе мишљења и изражавања – чл. 46. Устава.

Заштиту права на приступ информацијама обезбеђује Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (даље: Повереник), у другостепеном поступку по жалби и Управни суд Србије, у управном спору.

Од заштите пред Повереником изузети су следећи органи: Народна скупштина, председник Републике Србије, Влада Републике Србије, Врховни касациони суд Србије, Уставни суд и Републички јавни тужилац.

Судска заштита пред Управним судом је обезбеђена у погледу законитости одлука Повереника, као и одлука шест претходно побројаних највиших државних органа против чијих одлука није дозвољена жалба Поверенику. Право на подношење тужбе има странка која је незадовољна одлуком и Републички јавни тужилац, када је одлуком повређен јавни интерес.

2.2. Право на заштиту података о личности

У Србији право на заштиту података о личности ужива уставну гаранцију. Члан 42. Устава Републике Србије јемчи заштиту података о личности, утврђује да се прикупљање, држање, обрада и коришћење података о личности уређују законом. Такође, овом уставном одредбом се утврђује да је забрањена и кажњива употреба података о личности изван сврхе за коју су прикупљени, у складу са законом, осим за потребе вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике Србије, на начин предвиђен законом. Најзад, ова уставна одредба утврђује и да свако има право да буде обавештен о прикупљеним подацима о својој личности, у складу са законом, и право на судску заштиту због њихове злоупотребе.

Уставно право на заштиту података о личности уређује се Законом о заштити података о личности („Сл. гласник РС”, бр. 97/2008 и 104/2009 – др. закон, даље: ЗЗПЛ), од 27 октобра 2008. године, ступио на снагу 4. новембра 2008. године, а примењује се од 1. јануара 2009. године. ЗЗПЛ уређује да послове заштите података о личности обавља Повереник, као самосталан државни орган, независан у вршењу своје надлежности.

ЗЗПЛ је општи матични закон у области заштите података о личности. Принципи и друге опште одредбе ЗЗПЛ требало би да буду разрађени, односно конкретизовани посебним, секторским законима. За сад то није случај, јер **само мали број посебних, секторских закона садржи ове одредбе које у потпуности уређују предметну материју. Супротно томе, највећи број тих посебних, секторских закона, нарочито оних који су донети пре доношења ЗЗПЛ, или уопште не садрже одредбе којима се уређује материја прикупљања, држања, обраде и коришћења података о личности, или садрже одредбе које предметну материју уређују непотпуно, односно неодговарајуће.** Без обзира на то која од ове две неодговарајуће ситуације постоји у секторским законима, надлежни органи власти поступају тако што обраду података о личности уређују подзаконским прописима, што је чешћи случај, или таквих одредби нема ни у подзаконским актима, што се дешава у мањем броју случајева.

Поред недостатака одговарајућих одредби у секторским законима, такође одређене одредбе ЗЗПЛ нису у потпуности усаглашене са релевантним међународним документима, а поједина питања уопште нису ни уређена ЗЗПЛ. На ова, као и друга питања, указано је и детаљно описано у обимном Извештају Експертског тима Делегације ЕУ по пројекту „Подршка Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности“. Овај извештај требало би да послужи као основ за израду новог ЗЗПЛ или за рад на изменама и допунама постојећег ЗЗПЛ.

ЗЗПЛ уређује то да разноврсне и бројне радње које се предузимају у вези са подацима о личности, чији је заједнички назив „обрада“ података о личности, могу по правилу да се предузимају када постоји законски основ за то или пристанак, односно сагласност лица. Значи, ако не постоји један од ова два основа за обраду – закон или сагласност лица, не би смела да се врши обрада података о личности. Изузеци од овог правила су у ЗЗПЛ постављени рестриктивно и тако би сви руковооци према тим изузецима и требало да се односе.

Такође, ЗЗПЛ уређује права и обавезе физичких лица и руковалаца података о личности. Основна права лица су: право на обавештење о обради – право сваког физичког лица да га руковалац подацима потпуно и истинито обавести о томе да ли обрађује податке о њему, које податке, у коју сврху и у ком временском периоду, по ком правном основу и од кога их прикупља; у којим збиркама се подаци о њему налазе, ко су корисници и којих података, у које сврхе и по ком правном основу; као и коме се који подаци преносе, у коју сврху и по ком основу; право на увид – свако има право да захтева да му се ставе на увид подаци који се на њега односе; право на копију – свако има право и да од руковооца подацима захтева копију података који се на њега односе, при чему је дужан да сноси само нужне трошкове израде и предаје – достављања документа с траженим подацима; као и право поводом извршеног увида – лице има право да од руковооца подацима захтева исправку, допуну, ажурирање или брисање података, као и прекид и привремену обуставу обраде, под претпоставком постојања законом утврђених услова.

Међу бројним овлашћењима Повереника у области заштите података о личности, на овом месту се указује само на два – 1) вршење надзора над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ и 2) одлучивање по жалбама.

Овлашћења Повереника по Закону о приступу информацијама у одређеном сегменту другачија него што су то овлашћења по ЗЗПЈ. Наиме, Повереник према оба закона поступа по жалбама као другостепени орган, али надзор врши само над спровођењем и извршавањем ЗЗПЈ, док надзор над спровођењем и извршавањем Закона о слободном приступу информацијама врши министарство надлежно за послове државне управе и локалне самоуправе.

3. ПОСТУПАЊЕ ОРГАНА ВЛСТИ У ПРИМЕНИ ЗАКОНА О ПРИСТУПУ ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА

Уводне одредбе

Коришћење права на приступ информацијама од 2005. у сталном је порасту. Закон о приступу информацијама помаже грађанима да дођу до информација које су им важне да се боре против неодговорности у раду органа, незаконитог коришћења и располагања јавним средствима и овлашћењима, да остваре неко друго право или интерес, али и за смислено учешће у демократским процесима, да утичу на креирање јавних политика у питањима од општег интереса. Поред грађана и разних удружења грађана, право на приступ информацијама користили су и сами органи власти, новинари, медији, адвокати, представници политичких странака, привредници и други.

Пораст броја захтева за приступ информацијама као одраз јачања свести грађана да се боре за остваривање својих права, довео је и до повећања броја предмета Повереника у 2011. за око 40% у односу на претходну годину. Сваки двадесети тражилац који је од неког органа затражио информације, изјавио је жалбу Поверенику због немогућности да оствари своје право. Нешто више од 90% оних који су се обратили Поверенику, успели су да након његове интервенције, дођу до тражених информација.

Ипак, чињеница да међу органима који тражене информације у 2011. нису учинили доступним има органа који то нису учинили ни налогу Повереника, па чак ни у поступку принудног извршења, оних који су одбили да у буџет уплате и по неколико изречених новчаних казни, потврђује да **још увек има појединачних случајева упорног игнорисања налога Повереника и грубог кршења Закона о приступу информацијама.**

У том светлу, забрињавајућа је чињеница да чак **ни такви органи власти**, као ни други који су ускратили право тражиоца на приступ информацијама или нису спроводили друге законске обавезе из Закона о приступу информацијама, готово да **нису сносили никакву одговорност**, јер министарство надлежно за надзор над применом Закона о приступу информацијама у 2011. није поднело ниједан захтев за покретање прекршајног поступка. Тражиоци информација, они најупорнији, сами су као оштећени, подносили захтеве судовима за прекршаје због повреде права, наилазећи при томе често на одређене препреке.

У 2011. је побољшано објављивање информација на тзв. проактивној основи, као резултат доношења новог Упутства Повереника за објављивање информатора о раду државних органа у 2010. и активности које су предузимане на спровођењу Упутства и повећању транспарентности рада органа.

По питању правне регулативе слободног приступа информацијама, **српски Закон о приступу информацијама са три измене након доношења и четвртог која је у поступку, представља добру основу за квалитетно остваривање права**, што потврђује чињеница да је по квалитету, сврстан на прво место на основу анализе коју су у 2011. спровеле организације Центар за право и демократију из Канаде и „Access info Europa“ из Шпаније, а према следећим критеријумима за оцењивање: право приступа, процедура слања одговора, изузеци, казне и промоција закона. **То, нажалост, није потврда да се права која Закон гарантује у пракси и остварују у пуном капацитету, јер је ниво гарантованих права још увек виши од оног који се реално остварује.**

У 2011. настављен је процес унапређења правне регулативе приступа информацијама. Министарство надлежно за људска и мањинска права и послове државне управе је, по ранијој иницијативи Повереника, предложило измене Закона о приступу информацијама пред крај године и 26. јануара 2012. Влада је утврдила Предлог закона и упутила га Скупштини на усвајање по хитном поступку.¹

Предложене измене Закона о приступу информацијама (2012. године) веома су значајне за отклањање одређених препрека у остваривању права. Тако је нпр. установљено овлашћење Повереника да подноси захтеве за покретање прекршајног поступка надлежним судовима за прекршаје због повреде права на приступ информацијама (са одложеном применом од шест месеци од ступања Закона на снагу), као и да надлежним органима предложи мере ради заштите извора информација. Повећани су прописани износи новчаних казни за прекршаје. Проширено је поље примене Закона на приватне субјекте који обављају јавне функције, односно врше јавна овлашћења. Унапређене су и одредбе о обавези органа власти да информације објављују на проактивној основи, извршено је усаглашавање са Законом о заштити података о личности и Законом о тајности података. Побољшане су одредбе које се односе на информације за медије и забрану дискриминације. Појам злоупотребе права сведен је на најнужнију меру. Побољшане су и друге одредбе Закона.

И предлогом Закона о општем управном поступку који је Влада утврдила крајем фебруара 2012. такође су побољшане одредбе о слободном приступу информацијама, али је, нажалост, доношење овог закона у заостатку иако се налази на листи приоритета европских интеграција.

Међутим, ограничени просторни услови у којима Повереник ради већ пуних седам година прете да озбиљно угрозе са доста напора остварене ефекте у примени Закона о приступу информацијама. Резултате рада Повереника, признате од грађана и јавности и добро оцењене и у међународним оквирима може ставити под знак питања немогућност да благовремено спроводи поступке за које је надлежан. Константни пораст броја оних који му се обраћају ради заштите, константан пораст обима послова и добијање нових надлежности, уз немогућност да запосли потребан број службеника имају директно и неминовно за последицу кашњење са решавањем појединих предмета, некада и по годину дана.

¹ До дана подношења овог извештаја, Народна скупштина није усвојила Закон.

Веома тешко је објашњива чињеница да питање просторија за рад Повереника није решено у протеклих седам година. То питање је чак и од стране Европске комисије уврштено у листу краткорочних приоритета на путу европских интеграција и то у категорију политичких критеријума. Наведене чињенице озбиљно отварају питање стварне спремности надлежних у решавање проблема простора за рад повереника и у равноправан третман државних органа при обезбеђивању услова неопходних за рад.

О овом питању биће више речи у делу овог извештаја који говори о препрекама у реализацији активности Повереника, у тач. [6.4.5](#). Проблем смештајног простора.

3.1. Ко су тражиоци информација и којим органима су се највише обраћали

Закључак о томе ко је и од којих органа највише тражио информације, Повереник заснива на подацима из годишњих извештаја оних органа који су доставили извештај о спровођењу Закона о приступу информацијама у 2011, а њих је 697 или једна четвртина од укупног броја оних органа на које се ова законска обавеза односи (око 2.839). Због тога се ти подаци не могу узети за апсолутно тачне податке о стварном броју захтева који су поднети свим органима власти у Србији, будући да се практично заснивају на четвртини оних који имају обавезу извештавања, а који опет чине око 25% укупног броја органа јавне власти (око 11.000) који су у обавези да поступају по овом закону.

Ипак, извештајни подаци несумњиво говоре да је **интересовање јавности за рад органа власти у 2011. било велико**. Потврда тога је преко 53.000 захтева за приступ информацијама, што је преко 17 % више у односу на 2010. г. или неколико стотина пута више у односу на 2.000 захтева у 2005. години, која је почетна година примене Закона.

Графикон 1. Број захтева за приступ информацијама по годинама



У 2011. години најчешћи тражиоци информација су били **грађани појединачно и удружења грађана (62,76%)**, као нпр. струковна удружења, удружења понуђача у

поступцима јавних набавки, удружења акционара, синдикалне организације запослених, удружења за повраћај имовине, адвокати, привредници и др.

Индикативно је да је у **2011. било знатно мање захтева за приступ информацијама органима власти од стране представника медија**. Број захтева новинара, односно медија у 2011. био је 4.621 или **8,7 % укупног броја захтева**, што је значајно мање него у 2010, када су ови захтеви чинили 21,6 % у укупном броју захтева.

Неуобичајено је да су **и сами органи власти** били приморани да се позивају на Закон о приступу информација и подносе захтев другом органу, када информације нису могли да добију на темељу поштовања кодекса добре управе и опште познате законске обавезе њихове узајамне сарадње. Њихови захтеви чине **21,6 % укупног броја захтева** и показују да је Закон о приступу информацијама чешћи начин за добијање информација између органа власти од уобичајене размене информација у оквиру редовне сарадње.

Право на приступ информацијама у 2011. користили су и **представници политичких странака**, претежно опозиционих, укључујући оне који су се и сами опирали о примену Закона када су учествовали у власти.

У 2011. повећан је број захтева за приступ информацијама од стране **адвоката**, као и од стране **привредних субјеката**.

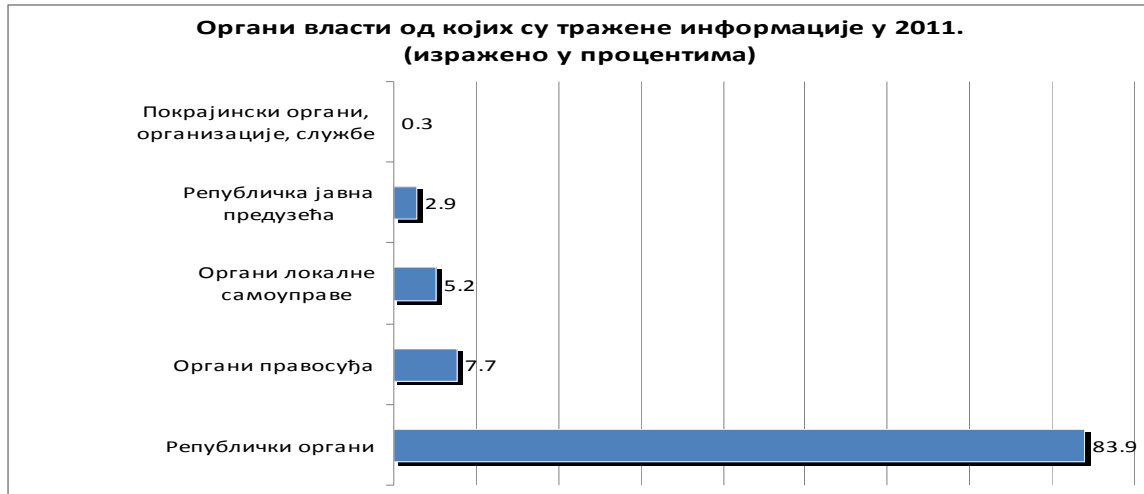
Графикон 2. Заступљеност захтева по категоријама подносилаца



Обавеза поступања по захтевима за приступ информацијама, по Закону о приступу информацијама, односи се на: државне органе, органе територијалне аутономије, органе локалне самоуправе, организације којима је поверено вршење јавних овлашћења, и сва друга правна лица која су основана од стране наведених органа или који их финансирају у целости или у претежном делу. Према расположивим подацима Повереника, у Србији има око 11.000 субјеката који по неком од ових основа врше власт.

У 2011. грађани и други тражиоци информација највише су се обраћали републичким органима управе и посебним организацијама², а затим органима у области правосуђа, локалне самоуправе, јавним предузећима и покрајинским органима власти.

Графикон 3. Органи власти од којих су тражене информације



3.2. Информације које су највише интересовале јавност

Интересовање грађана у 2011. односило се највише на поступке пред органима власти: судске, тужилачке, полицијске, управне и друге, а посебно на **информације о располагању јавним средствима, новцем из буџета, информације о платама, односно зарадама и броју запослених и ангажованих лица у јавном сектору, спроведеним јавним набавкама, приватизацији, пројектима, инвестицијама, о активностима органа власти које су од значаја за враћање имовине, о медицинским третманима, информације о мерама и активностима за заштиту животне средине и животиња, о функционисању органа локалне самоуправе и друго.**

Грађани су се веома често позивали на Закон о приступу информацијама када нису имали повратну информацију у вези са другим поднесцима, захтевима, пријавама, притужбама или другим актима које су претходно поднели надлежним органима. Поднети захтеви веома често указују на непредузимање или дуго решавање њихових захтева за остваривање некаквог права пред органом власти, на „лошу управу“, на сумњу у незаконито поступање службених лица, корупцију и сл., при чему су тражиоци информација неретко и сами непосредно оштећени.

У 2011. је нарочито било велико интересовање грађана за информације **односно податке о непокретностима**, очигледно као последица доношења Закона о враћању одузете имовине и обештећењу. Захтеви су се односили како на **уписе и промене стања за појединачне непокретности од значаја за подносиоце захтева, легализацију и сл. тако и за стање и промене код задружних и других комплекса земљишта и објеката од ширег друштвеног интереса, као и за званичне податке о укупним површинама под**

²Највећи удео у захтевима према посебним републичким органима и организацијама, чине захтеви упућивани Републичком заводу за статистику.

одређеним категоријама земљишта, управљање и располагање државном имовином и сл.

У вези спровођења наведеног закона, као и Закона о планирању и изградњи, грађани и разна удружења грађана за повраћај одузете имовине су се највише обраћали надлежним катастарским службама *Републичког геодетског завода*, па је само против овог завода Поверенику изјављено 57 жалби. За наведене информације грађани су се обраћали и другим органима, попут *Министарства животне средине и просторног планирања*, *Министарства финансија*, *Републичке дирекције за имовину*, *локалним самоуправама*, *Друштву за изнајмљивање непокретности у државном власништву ДИПОС* и др.

Готово у свим случајевима који су окончани поводом жалбе, расположиве информације су учињене тражиоцима доступним, а некада, нажалост, само одговор органа тражиоцу да не располаже затраженим подацима. Ипак, остале су недоступне све информације о државној имовини којом ДИПОС располаже, која правна и физичка лица користи те објекте, у ком периоду и колико за то плаћају накнаду, поводом чега се води поступак извршења.

У 2011, као и у претходној години, велики број захтева за приступ **информацијама односно се на реформу правосуђа**. Неизабране судије и у значајно мањој мери тужиоци, од *Високог савета судства (ВСС)* и *Државног већа тужилаца (ДВТ)*, затим од председника судова и јавних тужилаштва у којима су радили или оних за које су конкурисали, тражили су документацију у вези са разматрањем њихових приговора у поступку преиспитивања донетих одлука којима нису изабрани, о разматраним резултатима рада, оценама, мишљењу колегијума суда, односно тужилаштва и др. информације од значаја за одлуку. Истим поводом и струковна удружења судија и тужилаца су захтевали релевантне информације од ВСС и ДВТ. Само ВСС поднето је преко 170 захтева, поводом којих су Поверенику изјављене 53 жалбе (5 од Друштва судија Србије и 48 од појединаца), што је доказ да **ни поступак разматрања приговора није био транспарентан, јер седнице Савета нису биле јавне у целости**. У поступцима који су окончани пред Повереником, његовом интервенцијом, ВСС је поступио у 16 случајева без доношења решења Повереника и још у једном случају по налогу из решења Повереника, док у четири од решених случајева, ВСС информације није учинио доступним ни на основу решења. Државно веће тужилаца поступило је у сва четири случаја у коме је изјављена жалба Поверенику, с тим што је тражилац у једном случају изразио сумњу у погледу тога да су му достављене све расположиве информације, поводом чега му је предочена могућност да затражи надзор од стране управног инспектора.

У 2011. интересовање јавности било је нарочито изражено за поступке спроведених **јавних набавки**. Захтеве за приступ овим информацијама су подносили најчешће они који су и сами учествовали у тим поступцима, разни привредни субјекти, непосредно или преко адвоката, као и новоформирана удружења за заштиту понуђача у поступцима јавних набавки. То је потврда да поступци јавних набавки, нарочито тзв. набавки мале вредности, нису јавно оглашавани, односно нису били транспарентни.

Значајан број захтева се односио на **информације о уговорима које су органи власти закључивали ради ангажовања појединих лица или услуга, као нпр. ауторских уговора, уговора о делу, о маркентишким услугама, дотацијама разним спортским и другим удружењима и слично**. Ове информације су најчешће тражене од јавних предузећа и агенција, и по правилу, оне су ускраћиване с позивом на повреду права на приватност, због чега су се тражиоци жалили Поверенику.

Предмет интересовања и даље су биле **приватизације и инвестиције**, у вези са чим је чак и Савет за борбу против корупције Владе Србије, као и претходне године, био принуђен да због непоступања органа по његовом захтеву, Поверенику изјави 32 жалбе, од којих је један мањи број још увек у поступку. У 9 случајева, већ на интервенцију Повереника, поводом жалбе, по захтеву је поступљено, али је у 8 случајева Повереник био принуђен и да донесе решење и да налог да се информације учине доступним. У 6 од ових случајева је чак морао бити покренут и поступак принудног извршења решења, након чега су коначно Савету дате тражене информације, осим у четири случаја. По захтевима Савета, нису поступали или су давали непотпуне информације *Комисија за хартије од вредности* у вези са поступком приватизације и власништва над акцијама Компаније Новост (по два налога), *Министарство за економију и регионални развој*, у случају инвестиционог државног посла са Компанијом ФИАТ, *ЈП Србијасгас*, у вези са уговором са Југоросгасом.

3.3. Како су органи поступали по захтевима за приступ информацијама

О томе како су органи примењивали Закон о приступу информацијама, говоре највише подаци о жалбама Поверенику. **Повереник је у 2011. примио 4.022 предмета само из области приступа информацијама, што је за 1.123 или око 40% више него у 2010. Од тога, 2.628 предмета су биле жалбе због недобијања информација, што је за 562 жалбе више у односу на 2010.**

Пораст броја жалби је последица повећаног интересовања грађана за приступ информацијама и свести да се боре за своја права, али и недовољне спремности органа власти да удовоље захтевима тражиоца, у складу са стандардима утврђеним Законом о приступу информацијама, пре него што тражилац информације изјави жалбу, а некада ни поводом жалбе, па чак ни по налогу Повереника.

Графикон 4. Број жалби по годинама



Повереник је у 2011. години окончао поступак по 1.614 изјављених жалби, што је за 10 % више него претходне године. Грађани су се и у 2011. г. највише жалили због тзв. „**ћутања администрације**“ по захтевима за приступ информацијама. Ради се о ситуацијама када је орган или потпуно игнорисао захтев тражиоца информације или су одговори тражиоцу да се не може удовољити захтеву били неаргументовани. Таквих

ситуација је било у **94,4 %**. Одржавање овако високог процента случајева тзв. „ћутања администрације“ је свакако забрињавајуће, јер за разлику од велике већине других управних поступака, у поступку за слободан приступ информацијама „ћутање администрације“ не само да није допуштено него представља прекршај кажњив према закону.

У преосталих **5,6 %** случајева, жалбе Поверенику су изјављене **против решења** којима су органи власти захтев тражиоца одбили као неосноване. Три су најчешћа разлога одбијања захтева: позивање на поверљивост информација, на заштиту приватности или на злоупотребу права на приступ информацијама.

О томе како су органи поступали по захтевима за приступ информацијама најбоље говори података да је **90,3 % жалби изјављених Поверенику било основано**. У само 9,7% случајева Повереник је жалбе одбио као неосноване или их одбацио због тога што су биле неблаговремене, преурађене, недопуштене или изјављене од неовлашћеног лица.

У погледу начина поступања по захтевима, судећи према извештајним подацима, **највећи степен удовољења захтевима јесте код захтева представника медија**, а затим следе захтеви НВО, политичких странака, других органа власти и на крају захтеви грађана. Тако је свега 10 % новинара у односу на захтеве које су они поднели, било принуђено да изјави жалбу Поверенику. Ови подаци очигледно говоре да се органи власти и даље највише „плаше“ медија, а да је однос према грађанима, када је у питању остваривање права на приступ информацијама, много некоректнији.

У 2011. у односу на претходну годину, **за око 4 % је 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, што је мали напредак у поступању органа. За толико је повећан број случајева у којима је проблем решаван и без формалног налога, где је била довољна и само интервенција Повереника односно захтев органу да се изјасни на жалбу. То потврђује и ранијих година, више пута поновљену оцену, да се уз мало више воље, знања и одговорности, могло удовољити великом броју захтева и тако ојачати поверење грађана у власт, а истовремено избећи непотребно администрирање поводом жалбе, трошкови и одговорност за прекршај.

У односу на ситуације где је приступ информацијама наложен решењем Повереника (**555 решења**), према добијеним повратним информацијама, органи власти су у 2011. г. **поступили по налогу у 87,3 %**. 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 односу на број основаних жалби (1.459), проценат успешних интервенција Повереника је око 91,5%.**

У **125 случајева** Поверенику је упућен **предлог тражиоца** информације да се спроведе **принудно извршење решења**. Поступајући по предлозима, Повереник је донео 67 закључака о дозволи извршења својих решења и 51 закључак о кажњавању, **изрекао 51 новчану казну, 28 од по 20.000,00 дин. и 23 од по 180.000,00 дин, које се уплаћују у буџет Србије**. У **70 случајева** обустављено је **започето принудно извршење**, јер је орган власти у међувремену поступио по налогу Повереника, односно закључку о дозволи извршења. Више података о овим мерама ће бити приказано у наслову о принудном извршењу решења Повереника ([тач. 6.1.3.2.](#)).

У три случаја Повереник је поднео предлоге надлежном суду за судско извршење изречене новчане казне које органи нису хтели да плате. У два случаја

судови су прихватили предлог и спровели принудну наплату. У оба случаја радило се високошколским установама. Међутим, у трећем случају, када је извршеник био Виши суд у Београду, Први основни суд је предлог Повереника одбацио због ненадлежности, са образложењем да извршење треба спровести према посебним правилима општег управног поступка, а што би посредно, на основу таквог става суда, могло упућивати на надлежност Пореске управе, која се такође, годину дана раније, већ огласила ненадлежном за наплату ових јавних прихода, упућујући Повереника на судски поступак за извршење новчаних обавеза.

Овакав непринципијелни став суда када је казну требало наплатити другом суду је крајње забрињавајући и Повереник је против такве одлуке изјавио приговор надлежном судском већу које још није одлучило по приговору иако је истекао законски рок за његово решавање.

И у 2011. Повереник се у ситуацијама у којима је исцрпео све мере које су му стајале на располагању обратио Влади да обезбеди извршење његових решења, применом својих мера, укључујући меру непосредне принуде, како Закон налаже. Поводом таквих **17 случајева** од Владе није добио информације да ли је и у колико случајева након тога обезбеђено извршење решења. У годишњем Извештају Владе о спровођењу Закона о приступу информацијама наводи се да је у оваквим ситуацијама Генерални секретаријат Владе „дописом наложио министарству надлежном за надзор над радом органа, да оно предузме потребне мере ради извршења решења.“ Други конкретни подаци се не наводе, као ни исход предузетог.

Најчешћи разлози на које су се органи власти позивали код ускраћивања информација своде се на следеће:

- **поверљивост или тајност информација,** с позивом органа да је то утврђено прописом из области његовог рада, често подзаконским актима или чак с позивом на клаузуле о поверљивости из уговора, коју су органи власти сами уговарали и прихватили, супротно закону;

- **непостојање тзв. „оправданог интереса“** тражиоца информација, или како су органи најчешће истицали, да тражилац нема статус странке у поступку у вези са којим тражи информације;

- **заштита приватности,** у ситуацијама када документ садржи и неке од података о личности који се могу заштити, или које чак и не треба заштити, као нпр. када се ради о именима службених лица на које се информације односе;

- **злоупотреба права** на приступ информацијама, најчешће у ситуацијама у којима се тражилац обраћао неколико пута органу (различитим захтевима) или је тражио више информација, па и када су захтеви потпуно легитимни.

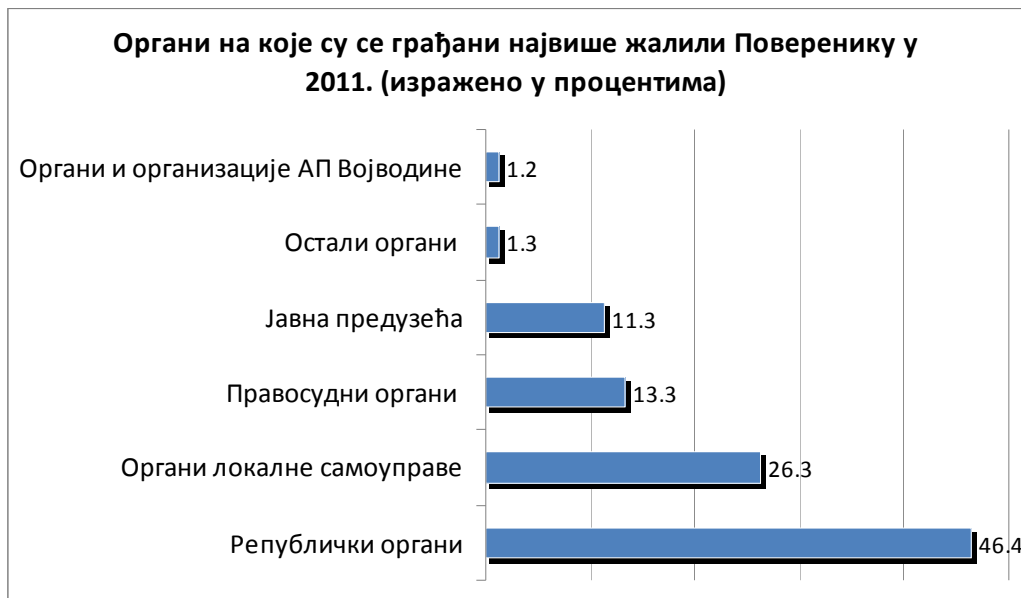
О поступању органа власти при ускраћивању информација тражиоцима и о разлозима одбијања захтева у 2011. биће више речи у тач. [6.1.3.1.](#) овог извештаја.

У органима власти у којима је старешина органа одредио посебно лице за поступање по захтевима за приступ информацијама и где та лица ове послове обављају у дужем периоду, пракса говори да је примена Закона о приступу информацијама у тим органима квалитетнија. То се објашњава већом могућношћу за посебном едукацијом, у односу на органе чији су представници много мање узимали учешће на семинарима ако

нису именовали овлашћена лица. Показало се добром праксом тамо где су у већим органима, нпр. МУП, образовали и посебне организационе јединице које се баве приступом информација.

Грађани су се, у вези са повредом права на приступ информацијама, највише жалили на рад државних органа, организација, агенција и јавних предузећа Републике Србије.

Графикон 5. Органи против којих су изјављене жалбе



3.4. Поступање органа у вези са трошковима поступка

Према члану 17. Закона о приступу информацијама, увид у документ који садржи информацију од јавног значаја је бесплатан, а за копију документа који садржи тражену информацију, орган власти може наплатити искључиво нужне трошкове израде копије.

Влада Републике Србије је на основу овлашћења утврђених ст. 3. члана 17. Закона донела Уредбу о висини накнаде нужних трошкова за издавање копије докумената на којима се информације од јавног значаја налазе („Сл. гласник РС”, бр. 8/ 06) и ови трошкови, према Уредби, приход су буџета Републике Србије.

Законом о републичким административним таксама („Сл. гласник РС”, бр. 43/03, 51/03, испр. 61/05, 101/05- др. закон, 5/09 и 54/09), Тарифни бр. 1. тач. 4. изричито је прописано да се административна такса не плаћа на захтеве за приступ информацијама од јавног значаја.

Из извештаја органа достављених Поверенику, утврђује се да су органи на име трошкова поступка по захтевима за приступ информацијама од јавног значаја у 2010.

години **наплатили око 100.000,00 динара**, ако се изузме износ од преко 10,6 милиона динара који су, очигледно грешком, исказали основни судови, за који се претпоставља да се ради о судским таксама наплаћеним на име копирања судских списа. Имајући у виду да је реч о подацима који се односе на целу Републику, рекло би се да се ради о занемарљивим средствима које су органи власти, изузев правосудних органа, наплаћивали на име приступа документима. Републички заводи и агенције, као и органи локалне самоуправе најчешће су наплаћивали трошкове на име приступа информацијама, док су нпр. министарства наплатила само 471, 00 динар по том основу.

Према званичним подацима Управе за трезор Министарства финансија, укупно уплаћен износ средстава на прописани рачун Трезора 840-742328843-30 по овом основу у 2011. износи 19.000,00 динара што је мање од једне петине износа исказаних у извештајима органа. То потврђује да је **одређени број органа власти приходе по овом основу није уплаћивао на прописани рачун, већ извесно на сопствени рачун**. Међу тим органима највише је судова (прекршајни судови у Бачкој Паланци и Младеновцу, основни судови у Пожаревцу, Чачку, Ужицу, Привредни суд у Суботици, Апелациони суд у Београду, Управни суд), затим Више јавно тужилаштво Панчево, Град Крагујевац, ПД „Електродистрибуција Београд“, општине Беочин, Лазаревац и Обреновац, Републички хидрометеоролошки завод.

У 2011. Повереник је примио само две притужбе у погледу наплате већих трошкова за израду копија докумената у односу на нужне трошкове по којима је упозорио органе на обавезу поштовања Закона и Уредбе, у вези са висином трошкова.

Евидентно је такође да је **одређени број судова, трошкове поступка за израду копија докумената, наплаћивао 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.

Проблем трошкова поступка, на иницијативу Повереника, требало би да буде превазиђен ако се усвоје предложене измене Закона о приступу информацијама, по којима ће приходи од наплаћених трошкова приступа информацијама, припадати органима који су трошкове имали, уместо да то буду приходи буџета

3.5. Како су органи спроводили прописане мере за унапређење јавности рада

За одређене категорије органа власти, Закон о приступу информација је, осим обавезе поступања по захтевима за приступ информацијама и одржавања носача информација у стању које омогућава ефикасно поступање по захтеву, установио додатне обавезе којима се унапређује јавност рада: **израду информатора о раду, спровођење обуке запослених и достављање извештаја**.

Ове обавезе се односе на око 25 % од укупног броја органа јавне власти то на: државне органе, органе територијалне аутономије, органе локалне самоуправе и организације којима је поверено вршење јавних овлашћења, а којих према расположивим подацима, има око три хиљаде. Овај податак се ипак не би могао узети као апсолутно тачан

с обзиром да категорија оних организација којима је законом поверено вршење јавних овлашћења није прецизно одређива без вршења надзора, а и подложна је промени. У том контексту треба посматрати и проценте извршења наведених обавеза.

Графикон 6. Преглед података о извршавању обавеза органа по Закону о приступу информацијама:

Државни Орган	Број 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	6	/	4	6
		100%	100%		66,7%	100 %
Министарства	17	17	17	/	10	16
		100%	100%		58.8 %	94.1 %
Судови	128	124	91	26	64	98
		96,9%	71,1%	20,3%	50%	76,6%
Тужилаштва	66	64	16	43	37	45
		97%	24,2 %	65,2 %	56,1 %	68,2%
Орани и организац. АП Војводине	37	26	21	2	18	23
		70,3%	56,8%	5,4%	48,6%	62,2%
Локална самоуправа (градови и општине)	200	147	118	16	88	118
		73,5 %	59 %	8 %	44%	59 %
Јавна предузећа (реп. и покрајинска) у обавези дост. Извештаја	33	27	20	3	19	22
		81,8%	60,6%	9,1%	57,6%	66,7%
Други државни органи	2352	286	167	87	201	237
		12.2 %	7,1%	3,7%	8,5%	10,1%
Укупно	2839	697	456	177	441	565
		24,6%	16,1%	6,2%	15,5%	19,9%

3.5.1. Подношење извештаја

Средином децембра 2011, као и сваке године, Повереник је упутио писмо готово свим државним органима на које се односи законска обавеза подношења извештаја о

спровођењу Закона о приступу информацијама, позивајући их на извршење ове обавезе у законском року, тј. до 20. јануара 2012. године.

Извештај је, до закључења овог извештаја, **доставио је 697 органа**, што је скоро једна четвртина од органа на који се ова обавеза односи (2.839), с тим што се из касније наведених разлога, овај податак не би смео узети као апсолутно тачан.

Највећи проценат оних који ову обавезу нису испунили, као и за претходну годину, односи се на **установе образовања**, од основног до високог. А реч је о органима који без сумње имају јавна овлашћења, те и обавезу достављања извештаја. Тако од 96 државних факултета, извештај је доставило само пет факултета, од 44 високе државне школе, ниједна, 20 од укупно 471 државних средњих школа, и 65 од 1.304 основне школе.

Одсуство одговорности за прекршај за недостављање извештаја, кључни је разлог неизвршавања чак и ових најбенигнијих обавеза органа, али говори и о потреби даљих активности на подизању свести код оних органа који очигледно нису свесни статуса и обавеза које по овом закону имају.

3.5.2. Обука запослених и одржавање носача информација

Према извештајним подацима оних органа који су доставили извештај Поверенику, **спровођењу обуке запослених ради упознавања са правима и обавезама из Закона о приступу информацијама, још увек се не посвећује потребна пажња**. Изјашњавање органа да обуку нису спроводили, иако је за то Законом прописана санкција, потврђује да одређени број органа власти и даље није свестан своје одговорности, нити значаја спровођења обуке. **Извршење ове законске обавезе креће се од 40 до 66,9%** с тим да је **виши код републичких, покрајинских органа и органа локалне самоуправе, а нешто нижи код судова и тужилаштва**.

У погледу законске обавезе органа да редовно **одржавају своје носаче информација** (папирна документација, траке, филмови, електронски медији и сл.), **око 80% органа који су доставили извештај** навело је да ову обавезу **извршава**, а преостали да нису предузимали мере на одржавању носача информација или се нису ни изјашњавали у погледу ове обавезе.

Ови подаци говоре о потреби даљих активности Повереника на подизању свести органа власти по питању едукације, и да, поред бројних активности које су Повереник и његова служба имали у погледу обуке, у сопственој организацији или у сарадњи са државним органима и невладиним сектором, органи власти треба сами више да раде на спровођењу ових законских обавеза. Потребан је одговорнији однос органа у погледу чувања и одржавања сопствене документације, као предуслова да се ефикасније дође до тражене информације.

Осим едукације, нужен је и ефикасан надзор надлежних управних инспектора у погледу извршења ових обавеза, кога у претходним годинама или није било или је било недовољно.

3.5.3. Израда и објављивање информатора о раду

У односу на друге обавезе органа које проистичу из Закона о приступу информацијама, објављивања информатора о раду је без сумње најзначајније са становишта интереса и потреба грађана. **Објављивање овог документа 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.** Израда и ажурирање овог документа истовремено је прилика и обавеза органа да стално преиспитује своју организацију рада и процедуре, да их унапређује, као и да афирмише свој рад.

У 2011. је остварен значајан напредак у погледу објављивања информатора о раду органа. Од органа који су доставили извештај, за 25 % повећан број оних који су **Информатор о свом раду објавили на Интернету**, у односу 2010. То је последица бројних активности Повереника, првенствено новог Упутства Повереника донетог у 2010. години, о начину израде и објављивању информатора о раду државног органа, организовања семинара ради помоћи у примени Упутства, бројних писама, сугестија и упозорења органима власти и других активности Повереника, којима је вршен утицај на органе да се транспарентност рада подигне на виши ниво.

Ове активности Повереника у погледу стандардизације и објављивања информација, подржане су и мерама Владе, Министарства за телекомуникације и информатичко друштво – Управе за дигиталну агенду. И сам надзор управне инспекције Министарства за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу у 146 случајева, иако недовољан у односу на стварне потребе, утицао је на подизање одговорности у спровођењу ове законске обавезе.

И у 2011. је изостала доследна примена одредаба из закона о утврђивању максималног броја запослених у државној и у локалној администрацији, донетих крајем 2009. г. које обавезују органе државне управе, организације и агенције, као и органе локалне самоуправе да на својим интернет страницама објаве податке о броју запослених и ангажованих лица, платама и исплаћеним накнадама, будући да ни Министарство финансија није спровело законску обавезу да објави јединствени регистар са наведеним подацима.

Од државних органа из члана 22. Закона о приступу информацијама, заслужује да се помене Информатор о раду *Народне скупштине*, који је садржински најкомплетнији, уз веома садржајну званичну веб презентацију органа.

Сва министарства су објавила Информаторе о раду на својим веб презентацијама, према Упутству Повереника и они су квалитативно бољи у односу на претходни период. Постоје ипак разлике, јер нека од министарстава активности на усаглашавању постојећих информатора са новим Упутством нису завршила до краја, због чега је Повереник био принуђен да их упозорава да пропусте отклоне, па чак и да доноси решења да информаторе усагласе са прописаним. За квалитетније информаторе о раду, заслужују да се помену *Министарство просвете, Министарство одбране и Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу*.

Највећи број других републичких органа на које се ова обавеза односи је објавио своје информаторе о раду, осим неколицине, као нпр. Управа за игре на срећу, Национални савет за високо образовање. По квалитету, заслужује да се помене *Информатор о раду Заштитника грађана и Привредне коморе Србије*.

Код јавних предузећа на републичком и покрајинском нивоу којима је поверено вршење јавних овлашћења, у погледу објављивања информатора, стање је такође побољшано, бар квантитативно, утолико што су неки који нису имали, објавили информаторе, осим ЈП „Склоништа Србије“ и „Електросрбије“ – Краљево, други су то учинили, доиста непотпуно, као што су национални паркови Копаоник, Тара и Фрушка гора.

Преко 70 % од укупног броја судова објавило је информатор о раду, што је за 20 % више него у 2010, а преостали судови, према извештајним подацима, имају информаторе, али услед техничких разлога, нису имали услове да их и објави на својим интернет презентацијама, које извесно и немају сви. Ситуација је неповољнија код тужилаштва, од којих је свега једна четвртина објавила овај документ, што је ипак напредак од 15% у односу на претходну годину. Од осталих, нешто мање од 70% су сачинили информаторе, али их нису објавили, наводећи за то исте, тешко прихватљиве, разлоге као и судови.

У погледу органа на локалном нивоу, стање у 2011. је такође боље у односу на 2010, што је очигледно последица бројних активности које су Повереник и други имали у вези са изградом информатора. Преко 80 % или 118 градова и општина од укупно 147 који су доставили извештај, сачинили су и објавили информаторе о раду и још 10% (16) који нису имали услове да их објаве, иако су их сачинили. И поред видног напретка и максималне помоћи у спровођењу ове законске обавезе, потребни су додатни сопствени напори ових органа, јер су грађани пред овим органима најчешћи корисници услуга, те да су им информације о њиховим правима и процедурама по правилу најпотребније.

Као најчешћи проблем у вези са објављивањем информатора о раду, органи најчешће наводе недовољан број кадрова или проблеме техничке природе. Ипак стиче се утисак да је питање кадрова реално мањи проблем код оних који имају техничке услове од спремности да се овакви подаци ставе на увид грађанима. То потврђује и чињеница да се најосетљивији подаци, као што су они о платама, не објављују или се објављују само коефицијенти, као што је случај и са реализованим јавним набавкама или нивоом на коме се приказује извршење буџета.

3.6. Поступање Управног суда по тужбама у управном спору

Управни суд је орган који, поред Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, има посебну улогу кад је у питању остваривање и заштита права на слободан приступ информацијама.

Наиме, према Закону о приступу информацијама, Повереник нема надлежности у односу на такозваних шест највиших органа власти, између осталих у односу на Владу Републике Србије. Наиме, чл. 22. ст. 2. Закона изричито је искључена могућност жалбе Поверенику против решења следећих органа власти: Народне скупштине, председника Републике, Владе, Врховног касационог суда Србије, Уставног суда и Републичког јавног тужиоца. Заштита права на слободан приступ информацијама због непоступања односно против аката наведених органа остварује се тужбом у Управном спору. Осим тога, и

заштиту права против решења Повереника незадовољни тражиоци информација остварују на исти начин, дакле, подношењем тужбе Управном суду (до 1. јануара 2010. Врховном суду Србије).

Иако би било логично претпоставити да другостепена надлежност Управног суда, у односу на шест наведених органа власти, имајући у виду количину, врсту и значај информација којима ти органи располажу, подразумева обимну праксу, чињенице то ни издалека не потврђује.

Управни суд је у свом Извештају о спровођењу Закона о приступу информацијама навео да у 2011. години том суду није поднета ниједна тужба против решења следећих органа власти: Народне скупштине, председника Републике Србије, Владе Републике Србије, Врховног касационог суда, Уставног суда и Републичког јавног тужиоца, у случају када одбију захтев тражиоца или када по захтеву не поступи.

Будући да овај податак веома индикативан код чињенице да је против истих тих органа Поверенику изјављено 28 жалби које је Повереник, као недопуштене, без упуштања у њихову основаност, морао одбацити из формалних разлога, затражена је провера података од Писарнице Уставног суда. Добијени су подаци да је **Управном суду у 2011. ипак поднето 8 тужби против највиших органа власти (органи из чл. 22. ст. 3. Закона) од којих 4 против Уставног суда, 2 против Републичког јавног тужилаштва (РЈТ) и по једна тужба против Владе и Председника Републике. Шест од ових тужби је решено тако што су 2 тужбе против Уставног суда одбачене, уважене су тужбе против РЈТ(2) и Председника Републике, а по тужби против Владе, поступак је обустављен.**

У претходних шест година против ових органа је поднето само 26 тужби Врховном суду Србије, од којих против: Владе 9, Врховног суда Србије 7, Републичког јавног тужиоца 6, Уставног суда 2, Народне скупштине 1 и председника Републике 1. Од решених, највећи број тужби тј. 16 је одбачено из формалних разлога, 2 су одбијене, 3 поступка су обустављена.

Овај очигледно изузетно мали број тужби 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. Указивано је на то да издвајање појединих државних органа од општег поступка, а посебно када је у питању остваривање основног људског права, није уобичајено у упоредноправној пракси, као и на то да је по природи ствари, судски поступак заштите права спорији и неефикаснији у односу на управни поступак који се користи у поступку који води Повереник. Ипак, овакво решење остало је непромењено током неколико измена Закона, укључујући и последњу која је у поступку.

Против одлука Повереника, Управном суду је у 2011. Поднето 45 тужби. Више је него забрињавајуће да су, иако у седмој години примене Закона, чак 13 тужби поднели директно првостепени органи који и нису правно легитимисани за подношење тужбе.

Управни суд је решио 30 тужби тако што је: 10 тужби тражиоца информација одбио као неосноване чиме су потврђене одлуке Повереника, 15 тужби, укључујући оне које су поднели органи власти, одбацио је због недопуштености, а у четири предмета поступак је обустављен. По једној тужби коју је Републичко јавно тужилаштво, по посебном основу, поднело против одлуке Повереника, Управни суд је укинуо одлуку и вратио предмет на поновни поступак, са образложењем да део одлуке није довољно образложен. Повереник је поступио по пресуди и поново донео исту одлуку, коју Тужилац овог пута није оспорио.

Ако се изузме тај случај, у 2011, као ни у 2010. ниједно решење Повереника није поништено, што са становишта судске контроле законитости његовог рада представља заиста вредан резултат.

Међу недозвољеним тужбама органа власти у 2011. години су тужбе општине Велика Плана и Пирот, „Београдски сајам”, „Телеком Србија”, као и Више јавно тужилаштво у Чачку.

Настављање праксе штетне и за интересе и права грађана, али и за углед државних органа и предузећа који је практикују, да неки органа власти и јавна, односно државна предузећа покушавају да избегну, односно одложе извршавање налога из решења Повереника за информације, (иако су она по закону обавезујућа, коначна и извршна) подношењем недопуштених тужби Управном суду, заслужује озбиљну пажњу и одговарајућу реакцију.

Утолико више забрињава чињеница да **од укупно 198 тужби поднетих против Повереника од почетка примене Закона о приступу информацијама чак 80 чине недопуштене тужбе органа власти или државних предузећа.** Врховни и, од 1. јануара 2010. складу са новом организацијом правосуђа, Управни суд, до сада су одлучивали о 69 таквих тужби (остале су још у процедури) са идентичним исходом. Све тужбе су наравно одбачене као недопуштене. Међутим, и након тога у поновљеним, практично идентичним ситуацијама неки су поново подносили недопуштене тужбе, укључујући чак и неке судове.

Због такве праксе, Повереник поново указује да би, иако је број оваквих тужби у односу на укупан број предмета код Повереника врло мали, морало бити неспорно да се надаље **не сме толерисати ситуација у којој државни органи и јавна предузећа 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 је да се може борити само Повереник изрицањем релативно скромних казни, које органи често одбијају добровољно и да плате. Очекује се да сви одговорни, укључујући, Владу, Народну скупштину, Високи савет судства, овом проблему посвете одговарајућу пажњу.

3.7. Поступање надзорног органа

Надзор над спровођењем Закона о приступу информација, почев од 24.12.2009. године, поверен је министарству надлежном за послове управе, тј. Управној инспекцији. До тада, надзор је био у надлежности министарства надлежног за послове информисања, које за те послове није имало потребна овлашћења и капацитете. Из функције надзора проистиче и овлашћење за подношење захтева за покретање прекршајног поступка надлежном суду за прекршаје.

Изменама Закона из децембра 2009. битно су побољшане казнене одредбе Закона, а одговорно лице за прекршај је старешина органа, уместо овлашћеног лица које поступа по захтевима за приступ информацијама.

Према извештају надлежног министарства, управни инспектори су у 2011. у оквиру надзора извршили 146 контрола у погледу спровођења обавезе подношења извештаја и објављивања информатора о раду од стране судова и јавних тужилаштава. Такође су поступали у 202 случаја у којима органи власти нису поступили по решењу Повереника и, како се наводи у њиховом извештају, добили су повратну информацију за 121 случај да је поступљено, док су остали у току.

Ипак, забрињава чињеница да у 2011. управни инспектори нису поднели ниједан захтев за покретање прекршајних поступака због кршења права на приступ информацијама, нити због неизвршавања других законских обавеза из Закона. То значи да, ако се изузму појединачни случајеви у којима су сами тражиоци као оштећени подносили захтеве прекршајном суду, ниједно одговорно лице у органима власти није сносило одговорност за учињене прекршаје, којих је, без сумње, само у 2011. било неколико стотина. Само је Повереник у 2011. години доставио списе управној инспекцији за преко 200 случајева у којима су органи грубо повредили право на приступ информацијама.

Чак и у ситуацијама када су тражиоци као оштећени подносили захтеве за покретање прекршајног поступка, било је случајева да је суд од подносиоца, тражио допуну оним подацима за окривљеног, који подаци иначе по Закону о прекршајима у таквим ситуацијама нису обавезни.

Степен реализације наведених законских обавеза, укључујући и израду и објављивање информатора о раду органа био би несумњиво далеко већи, да је надзор управне инспекције над применом Закона о приступу информацијама био обухватнији и да су управни инспектори подносили захтеве за покретање прекршајног поступка и да су они који су кршили закон за то одговарали.

4. ПОСТУПАЊЕ ОРГАНА ВЛАСТИ У ПРИМЕНИ ЗАКОНА О ЗАШТИТИ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ

Уводне одредбе

На основу Споразума о стабилизацији и придруживању са ЕУ, Србија се обавезала да ће ускладити своје законодавство о заштити података о личности са комунитарним законодавством и међународним прописима о приватности, као и да ће формирати независно надзорно тело са довољно финансијских и људских ресурса како би ефикасно надзирала и гарантовала примену националног законодавства о заштити личних података.

Међутим, иако је од доношења ЗЗПЛ (2008) протекло више од три године, и даље су присутни бројни, исти проблеми у овој области. Тако, нпр. већи број одредби ЗЗПЛ није усаглашен са стандардима утврђеним релевантним међународним документима, као ни са Уставом Србије, посебно с чланом 42. став 2, који утврђује да се прикупљање, држање, обрада и коришћење података о личности уређује искључиво законом, док ЗЗПЛ у неколико одредби (члан 12, 13, 14) прописује да обрада података (јединствени појам за све радње предузете у вези с подацима) може да се уреди и подзаконским актом, другим прописом или уговором.

Органи власти нису предузели све потребне кораке како би бројни секторски закони одговарајуће применили принципе садржане у ЗЗПЛ, тако што би их разрадили, односно конкретизовали.

Влада није уредила начин архивирања и мере заштите нарочито осетљивих података, иако је рок за ово истекао још маја месеца 2009. године. Такође, Влада није

донела ни Акциони план за спровођење Стратегије заштите података о личности, са дефинисаним активностима, очекиваним ефектима, носиоцима конкретних задатака и роковима за извршење задатака, иако је рок за доношење овог плана истекао је 20 новембра 2010. године.

Повереник и Заштитник грађана заједно су Уставном суду поднели предлог за оцену уставности Закона о заштити података о личности (јануар 2010), као и предлог за оцену уставности Закона о електронским комуникацијама и Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији (септембар 2010). Уставни суд још увек ништа није одговорио ни по једном од ова два предлога.

Повереник је током 2011. године поднео 3 кривичне пријаве због извршења пет кривичних дела, као и 26 захтева за покретање прекршајног поступка.

Веома мали број руковалаца података о личности доставио је Поверенику евиденције о збиркама података о личности ради уписа у Централни регистар Повереника.

4.1. Надзор Повереника над руковаоцима података о личности

Повереник врши надзор над радом руковалаца података о личности. Основне обавезе руковаоца података о личности јесу да прикупља податке на основу одговарајућег правног основа. Руковалац је дужан да пре прикупљања упозна лице на које се подаци односе, о свом идентитету и свим питањима која се односе на обраду података. Руковалац је дужан да: подносиоца захтева истинито и потпуно обавести о свим питањима у вези обраде података; омогући лицу да изврши увид у податке који се на њега односе; преда копију податка; одлучи о захтеву за остваривање права поводом извршеног увида (исправка, допуна, ажурирање, брисање, прекид и привремена обустава обраде); брише податке у року од 15 дана од дана раскида уговора, односно повлачења пристанка, осим ако је другачије прописано или уговорено. Такође, руковалац је дужан да предузме све потребне техничке, кадровске и организационе мере заштите података, у складу са утврђеним стандардима и поступцима, а које су потребне да би се подаци заштитили од губитка, уништења, недопуштеног приступа, неовлашћених промене, објављивања и сваке злоупотребе, као и да утврди обавезу лица која су запослена на обради, да чувају тајност података.

Током 2011. године Повереник је извршио 119 претходних провера радњи обраде података о личности, у складу са одредбама члана 49. и 50. ЗЗПЛ и Правилника о начину претходне провере радњи обраде података о личности. У 40 (33,61%) случајева је утврђено да нема неправилности, док је у 79 (66,39%) случајева утврђено да има неправилности и руковаоцима је указано на исте.

Структура руковалаца код којих је Повереник извршио претходне провере радњи обраде података о личности: производња, трговина и услуге 61 (51,26%), удружења 6 (5,04%), банкарски сектор 28 (23,53%), државна управа 9 (7,54%), здравство 2 (1,68%), Правосуђе 3 (2,52%) и остало 10 (8,40%).

Повереник је током 2011. године извршио 159 надзора над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ, од чега је 106 (66,67%) надзора извршено у просторијама руковалаца података, а 53 (33,33%) комуникацијом у писаном облику. Када се овај податак упореди са 71 оствареним надзором током 2010. године, уочљиво је да се овај број више него

удвостручио. То је последица не само већег броја инспектора запослених у Служби Повереника (број од 5 запослених инспектора се током 2011. године увећао на 9), него и већег искуства које су инспектори стекли кроз свакодневну праксу.

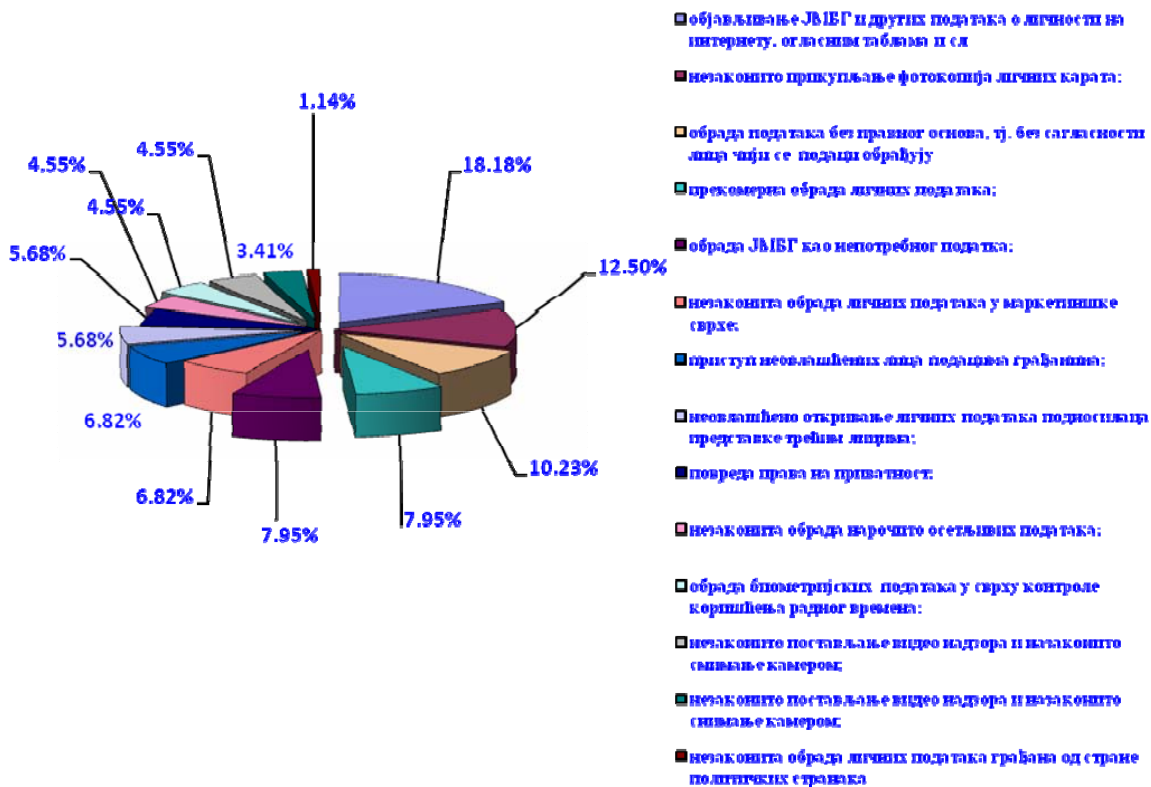
Повереник покреће поступак надзора по сопственој иницијативи или по пријави грађана. Од укупно извршених 159 надзора током 2011. године, у 71 (44,65%) случају Повереник је покренуо надзор по сопственој иницијативи, а у 88 (55,35%) случаја по пријави грађана.

У случају вршења надзора по сопственој иницијативи (71) Повереник је вршио исте најчешће у случајевима када је реаговао на актуелне случајеве могућег кршења ЗЗПЈ, посебно оне који су медијски третирани. Такође, Повереник је вршио надзор по сопственој иницијативи и због неуписивања евиденција збирки података у Централни регистар Повереника.

У погледу надзора које је Повереник вршио над руковаоцима података о личности по пријавама грађана (88), као разлози за покретање поступка надзора наведени су:

- у 16 случајева (18,18%) на објављивање ЈМБГ и других података о личности на Интернету, огласним таблама и сл.
- у 11 случајева (12,50%) пријаве су се односиле на незаконито прикупљање фотокопија личних карата;
- у девет случајева (10,23%) на обраду података без правног основа, тј. без сагласности лица чији се подаци обрађују;
- у седам случајева (7,95%) пријаве су се односиле на прекомерну обраду личних података;
- у седам случајева (7,95%) пријаве су се односиле на обраду ЈМБГ као непотребног податка;
- у шест случајева (6,82%) пријаве су се односиле на незакониту обраду личних података у маркетиншке сврхе;
- у шест случајева (6,82%) пријаве су се односиле на приступ неовлашћених лица подацима грађанина;
- у пет случајева (5,68%) пријава су се односиле на неовлашћено откривање личних података подносилаца представке трећим лицима;
- у пет случајева (5,68%) пријаве су се односиле на повреду права на приватност;
- у четири случаја (4,55%) пријаве су се односиле на незакониту обраду нарочито осетљивих података;
- у четири случаја (4,55%) пријаве су се односиле на обраду биометријских података у сврху контроле коришћења радног времена;
- у четири случаја (4,55%) пријаве су се односиле на незаконито постављање видео надзора и незаконито снимање камером;
- у три случаја (3,41%) пријаве су се односиле на незакониту обраду личних података грађана од стране политичких странака и
- у једном случају (1,14%) пријава се односила на незаконито брисање података.

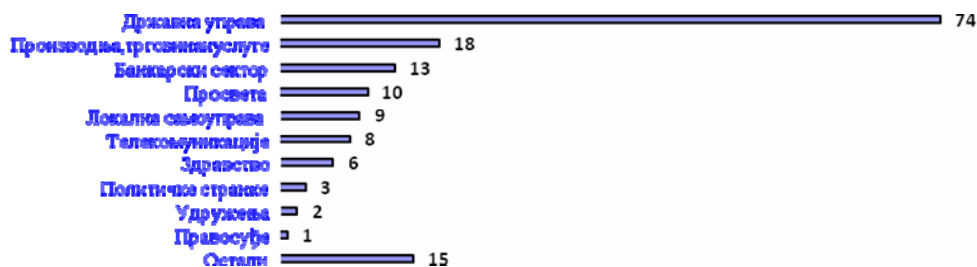
Графикон 7. Разлози за покретање поступка надзора по пријавама грађана



Структура руковалаца података о личности (159) код којих је Повереник извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ:

Повереник је током 2011. године извршио надзор код следећих руковалаца: државна управа 74 (46,54%); производња, трговина, услуге 18 (11,32%); банкарски сектор 13 (8,18%); просвета 10 (6,29%); локална самоуправа 9 (5,66%); телекомуникације 8 (5,03%); здравство 6 (3,77%); политичке странке 3 (1,89%); удружења 2 (1,26%); правосуђе 1 (0,63%), и остали 15 (9,43%)

Графикон 8. Структура свих руковалаца података о личности (159) код којих је Повереник извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ



Од укупно извршених 159 надзора, Повереник је током 2011. године окончао поступак надзора у 144 случаја, док је у преосталих 15 случајева вршење надзора

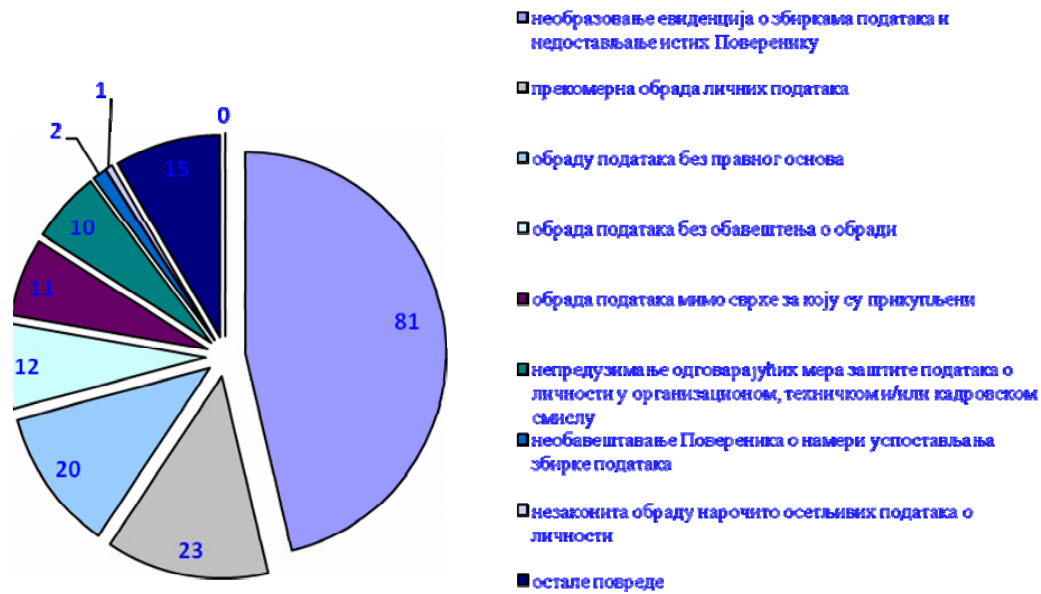
пренето у 2012. годину. У окончаним случајевима (144) Повереник је утврдио да је у 111 случајева било повреда одредаба ЗЗПЛ, а у 33 да их није било.

Када се говори о случајевима повреда ЗЗПЛ (111), утврђено је постојање укупно 175 повреда ЗЗПЛ, што практично значи да је Повереник у појединим случајевима утврдио постојање не само једне, већ две или више повреда ЗЗПЛ.

Утврђене су следеће повреде ЗЗПЛ:

- необразовање евиденција о збиркама података и недостављање истих Поверенику – 81 случај;
- прекомерна обрада личних података – 23 случаја;
- обраду података без правног основа – 20 случајева;
- обрада података без обавештења о обради – 12 случајева;
- обрада података мимо сврхе за коју су прикупљени – 11 случаја;
- непредузимање одговарајућих мера заштите података о личности у организационом, техничком и/или кадровском смислу – 10 случајева;
- необавештавање Повереника о намери успостављања збирке података – 2 случаја;
- незаконита обраду нарочито осетљивих података о личности – 1 случај, и
- остале повреде – 15 случајева.

Графикон 9. Утврђене повреде ЗЗПЛ

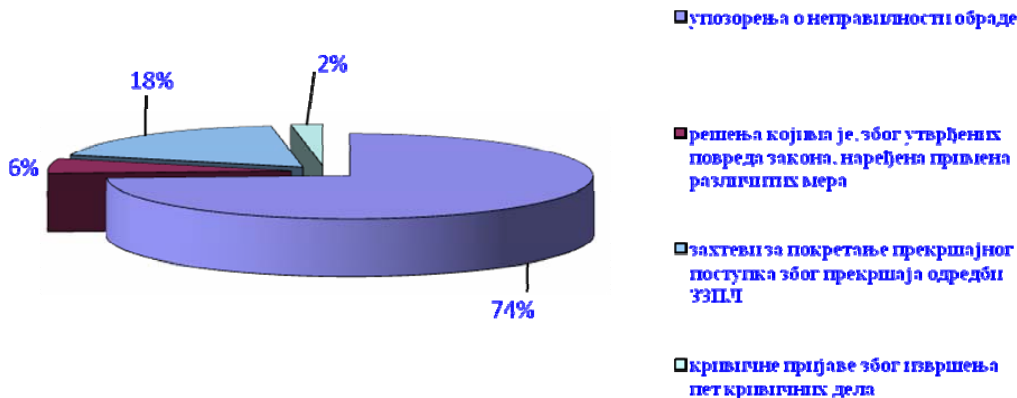


У случајевима када је утврдио повреде закона, Повереник је предузео следеће мере:

- Донео је 108 (75%) упозорења о неправилности обраде. Руковаоци су на упозорења Повереника реаговали на следећи начин: у 94 случаја одмах и у потпуности је поступљено по упозорењу Повереника; у седам случајева је делимично поступљено и у три случаја није поступљено по упозорењу Повереника. У преостала четири случаја на дан 31.12.2011. године још није истекао рок за поступање по Упозорењу. Интересантно је и напоменути да су руковаоци у три случаја, одмах након завршетка надзора, у потпуности отклонили недостатке, тако да Повереник није ни доносио упозорења;
- Донео 7 решења (4,86%) којима је, због утврђених повреда закона, наредио примену различитих мера. У три решења наређено да се неправилности отклоне у одређеном року, у три решења је наређено брисање података прикупљених без правног основа и једним решењем је наређена привремена забрана обраде која се обавља супротно одредбама ЗЗПЛ. По шест решења Повереника поступљено је у потпуности, док је против једног решења Повереника руковалац поднео тужбу Управном суду. (Повереник је ЈКП „Паркинг сервису“ наредио да отклони неправилности у вршењу обраде података о личности усклађивањем своје Одлуке о поступку издавања претплатних карата за коришћење општих паркиралишта са ЗЗПЛ, а руковалац је против овог решења Повереника поднео тужбу Управном суду);
- Поднео 26 захтева (18,06%) за покретање прекршајног поступка због прекршаја одредби ЗЗПЛ (до 31.12.2011. године окончана су два поступка);

– Поднео 3 кривичне пријаве (2,08%) због извршења пет кривичних дела. Тужилаштва до 31.12.2011. године нису обавестила Повереника о исходу поступка везано за наведене кривичне пријаве.

Графикон 10. Мере које предузео Повереник



4.2. Жалбе на рад руковалаца

Поред значајних овлашћења у области надзора над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ, Повереник има такође значајна овлашћења да поступа по жалбама, као другостепени орган. 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, може, у складу са ЗЗПЛ, да изјави жалбу Поверенику. Повереник доноси одлуку по жалби најкасније у року од 30 дана од дана подношења жалбе. Претходно, Повереник доставља жалбу руковаоцу података ради изјашњења. Решење Повереника по жалби је обавезујуће, коначно и извршно, а у случају потребе Влада обезбеђује извршење решења Повереника.

Лице може да изјави жалбу Поверенику против одлуке руковаоца којом је одбијен или одбачен захтев; када руковалац не одлучи о захтеву у прописаном року; ако руковалац не стави на увид податак, односно не изда копију податка или то не учини у року и на начин прописан ЗЗПЛ; ако руковалац услови издавање копије података уплатом накнаде која превазилази износ нужних трошкова израде копије; ако руковалац, супротно закону, отежава или онемогућава остваривање права.

Повереник може да одбаци неблаговремену и неуредну жалбу, као и жалбу изјављену од стране неовлашћеног лица. Повереник може да одбије неосновану жалбу, а када утврди да је жалба основана, Повереник може да поништи првостепено решење руковаоца и врати на поновни поступак, може да поништи првостепено решење руковаоца и наложи му да у одређеном року поступи по захтеву, као и што може својом одлуком да одлучи о основаности захтева.

Током 2011. године Повереник је поступао по 88 жалби, од којих је 78 примио 2011. године (10 жалби је пренето из 2010. године). У односу на 45 жалби примљених током 2010. године, 78 жалби које су примљене 2011. године представља увећање за 73%. Од предметних 88 жалби Повереник је до 31 децембра 2011. године окончао поступак по 68 жалби (58 из 2011. године и свих 10 из 2010. године), а 20 је пренето у 2012. годину.

У жалбама (78) које су подносиоци изјавили Поверенику током 2011. године, као разлог је наведено:

- руковацац није одлучио о захтеву лица у прописаном року, тзв. ћутање администрације (28 жалби);
- руковацац није поступио на начин прописан ЗЗПЛ (23 жалбе);
- руковацац је решењем одбио захтев лица (18 жалби) и
- руковацац је одбио захтев лица актом који није у форми решења или закључка (9 жалби).

Графикон 11. Разлози за изјављивање жалбе Поверенику



Најчешћи разлог за изјављивање жалбе Поверенику јесте тај да руковоаци нису одлучили о захтеву лица у прописаном року, тзв. ћутање администрације. Ипак, у поређењу са 2010. годином, када је из овог разлога изјављено 71% од свих жалби Поверенику, овакво (не)поступање руковалаца је 2011. године преполовљено. Међутим, у односу на 2010. годину када руковоаци у само 9% случајева нису поступили на начин прописан ЗЗПЛ (на неки начин онемогућавали или отежавали примену закона), овај разлог за изјављивање жалбе у 2011. години је више него утростручен (29%). Разлика постоји и по питању одбијања захтева лица, којих је 2010. године било у 20% случајева, док су 2011. године руковоаци у 12% случајева одбили захтев лица и у још 23% случајева одбили жалбу лица изјављену на претходно одбијање захтева, што значи да су руковоаци у укупно 35% одбили да поступе по садржини захтева лица. Када се сагледају подаци о разлозима за изјављивање жалбе Поверенику, може се закључити да опадање броја случајева тзв. ћутања администрације указује на пораст свести о поступању по примљеном захтеву лица. Истовремено, пораст броја случајева непоступања на начин прописан ЗЗПЛ, а посебно значајан пораст броја случајева одбијања поступања по самој садржини захтева лица, указују да су руковоаци унапредили своје познавање ЗЗПЛ, не само у смислу пораста свести о обавези поступања по ЗЗПЛ, тј. одговарања на захтев лица, него и у погледу изналажења законом предвиђених разлога за одбијање захтева лица.

Жалбе изјављене Поверенику односе се на податке из: полицијских евиденција – 32, списка предмета центара за социјални рад – 6, евиденција поводом тестирања кандидата у оквиру одређеног пројекта, као и пријаве на оглас – 5, судских списка – 4, медицинске документације – 4, кадровске евиденције – 4, списка Високог савета судства – 2, транскрипт аудио записа, аудио запис и видео запис – 3, области пензијског и инвалидског осигурања – 4, матичне књиге крштених – 2, и остало - 22.

Имајући у виду захтеве које су лица поднела руковоацима, а према којима они нису поступили или су на неодговарајући начин поступили, следи да су се жалбе изјављене Поверенику током 2011. године (78) односиле на поступање следећих руковалаца: Министарство унутрашњих послова 32, центри за социјални рад 6, правосудни органи Републике Србије 4, Високи савет судства 2, здравствене установе Републике Србије 4 (Клинички центар Војводине 1, Општа болница Врбас 2, Централна затворска болница 1), Министарство одбране 2, Министарство пољопривреде, трговине, шумарства и водопривреде 2, Министарство финансија 2, Републички завод за здравствено осигурање 2, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање 2, Привредно друштво „Метропаркинг Бања“ Врњачка Бања 2, Адвокатска канцеларија Симић, Београд 2, Министарство спољних послова 1, Министарство рада и социјалне политике 1, Министарство економије и регионалног развоја 1, Министарство просвете 1, Министарство за дијаспору 1, Влада Републике Србије 1, Високи службенички савет 1, Војнобезбедносна агенција 1, Служба за управљање кадровима 1, Градска управа за инспекцијске послове града Новог Сада 1, Покрајински секретаријат за урбанизам 1, Криминалистичко-полицијска академија 1, Епархија Пожаревачко-Браничевска 1, Српска Православна црква 1, Средња школа Кнић 1, Графичка школа Београд 1.

Графикон 12. Руковаоци на чије поступање су најчешће изјављене жалбе Поверенику



Уочљиво је да се највећи број жалби (41%) односи на податке из полицијских евиденција, односно да су изјављене на (не)поступање МУП. Ових жалби је више него двоструко само у односу на сва друга министарства заједно (17%). Жалбе на (не)поступање МУП се најчешће односе на податке из разних евиденција оперативних извештаја. Иако наведени подаци јасно указују на потребу да би МУП по овом питању требало да унапреди свој рад, овом приликом потребно је истаћи и да је МУП, као један од највећих руковалаца података о личности у Србији, до сада већ унапредио рад у смислу што је основао посебну јединицу за заштиту података о личности при Кабинету министра, да је један од два руковаоца (уз Министарство одбране) који је Поверенику доставио највећи број евиденција

о збиркама података о личности ради уписа у Централни регистар, као и да је позитивно одговорио на огроман број захтева грађана, због чега није ни било потребе да ова лица изјављују жалбу Поверенику.

Повереник је током 2011. године окончао поступак по 68 жалби на следећи начин:

- 1) Налог руковоацу да поступи по захтеву – 15,
- 2) Обуштава поступка због накнадног поступања руковоаца по захтеву – 14,
- 3) Поништено решење руковоаца и предмет враћен на поновни поступак – 12,
- 4) Жалба одбијена као неоснована – 9
- 5) Поништено решење руковоаца и наложено поступање по захтеву – 5,
- 6) Одустанац странке од жалбе – 4,
- 7) Одбацује се жалба – 3 и
- 8) Решено на други начин – 6.

Графикон 13. Поступање повереника по жалби



Када се саберу следећи начини поступања Повереника по изјављеним жалбама (налог руковоаоцу да поступи по захтеву – 22%, обустава поступка због накнадног поступања руковоаоца по захтеву – 21%, поништено решење руковоаоца и предмет враћен на поновни поступак – 18%, поништено решење руковоаоца и наложено поступање по захтеву – 7% и одустанак странке од жалбе који се по правилу дешава када руковалац поступи по захтеву пре него што Повереник одлучи по жалби – 6%), јасно је да је изјављивање жалбе Поверенику било оправдано у укупно 74% случајева.

С друге стране, Повереник је у 13% случајева одбио жалбу као неосновану. Повереник је у само 4% случаја одбацио жалбу јер је била неблаговремена или непотпуна. Најзад, у 9% случајева жалба је решена заједно с другим предметима.

Иако је решење Повереника по жалби обавезујуће, коначно и извршно, ЗЗПЛ изричито не прописује обавезу руковоаоца да обавести Повереника да ли је и како поступио по решењу по жалби Повереника, због чега Повереник не располаже прецизним подацима о овоме.

Током 2011. године Управном суду поднета је једна тужба против одлуке Повереника, којом је одбијена жалба подносиоца изјављена против решења Министарства унутрашњих послова, а којим је одбијен захтев за брисање података из казнене евиденције. Поступак пред Управним судом није окончан до подношења овог извештаја Народној скупштини.

4.3. Поступање руковалаца у вези достављања евиденција о збиркама података Поверенику ради уписа у Централни регистар

Законска обавеза свих руковалаца збиркама података о личности јесте 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 образцу.

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

(Не)поступање руковалаца по наведеној законској обавези је поражавајуће.

³ Међутим, највећи број руковалаца доставља Поверенику евиденције о збиркама података тако што руком попуне одговарајући образац, потпишу и ставе печат, што значи да запослени у служби Повереника морају да га прекуцају, тј да пребаце у електронску форму, што значи да уместо руковалаца врше упис у Централни регистар. Повереник апелује на руковоаоце да прво електронским путем попуне и доставе Поверенику одговарајући образац, а потом то учине и у папирној верзији, потписан и са стављеним печатом.

Повереник је свестан чињенице да велики број руковалаца, посебно физичких лица и предузетника, не познаје обавезу уређену ЗЗПЛ да Поверенику доставе евиденције о збиркама података које воде. Ако се ово и може донекле разумети, ипак се никако не може разумети да државни органи, органи територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе, односно други органи или организације којима је поверено вршење јавних овлашћења, као и бројна правна лица, не познају, па самим тим и не поштују ову ЗЗПЛ уређену обавезу.

Стање уписа у Централни регистар на дан 31. децембра 2011. године показује да је од укупног броја који се процењује на око 350.000 руковалаца података о личности, свега њих 546 доставило Поверенику евиденције о укупно 3.062 збирке података о личности које воде⁴. То практично значи да је на дан 31. децембра 2011. године мање од 0,2% руковалаца података о личности доставило Поверенику евиденције о збиркама података о личности које воде.

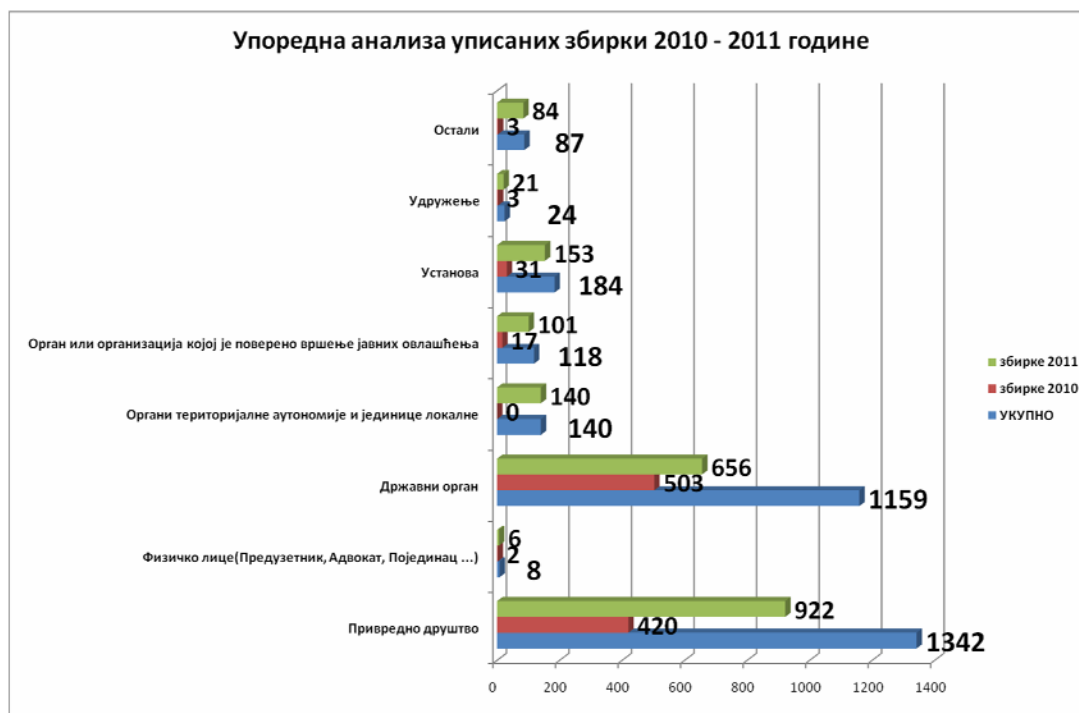
Ипак, забележен је симболичан напредак у 2011. години у односу на 2010. годину. Наиме током 2011. године 394 руковаоца доставило је Поверенику 2.083 евиденције о збиркама података које воде, док је током 2010. свега 152 руковаоца доставило 979 евиденција. Значи, број руковалаца и број пријављених евиденција о збиркама података се више него удвостручио током 2011. године у односу на претходну 2010. годину.

Графикон 14. Упоредна анализа уписаних руковалаца 2010 - 2011. године



⁴ Стање уписа у Централни регистар непосредно пре предаје овог извештаја Народној скупштини – средином марта 2012. године, показује да је 643 руковалаца доставило Поверенику укупно 4.058 евиденција о збиркама података.

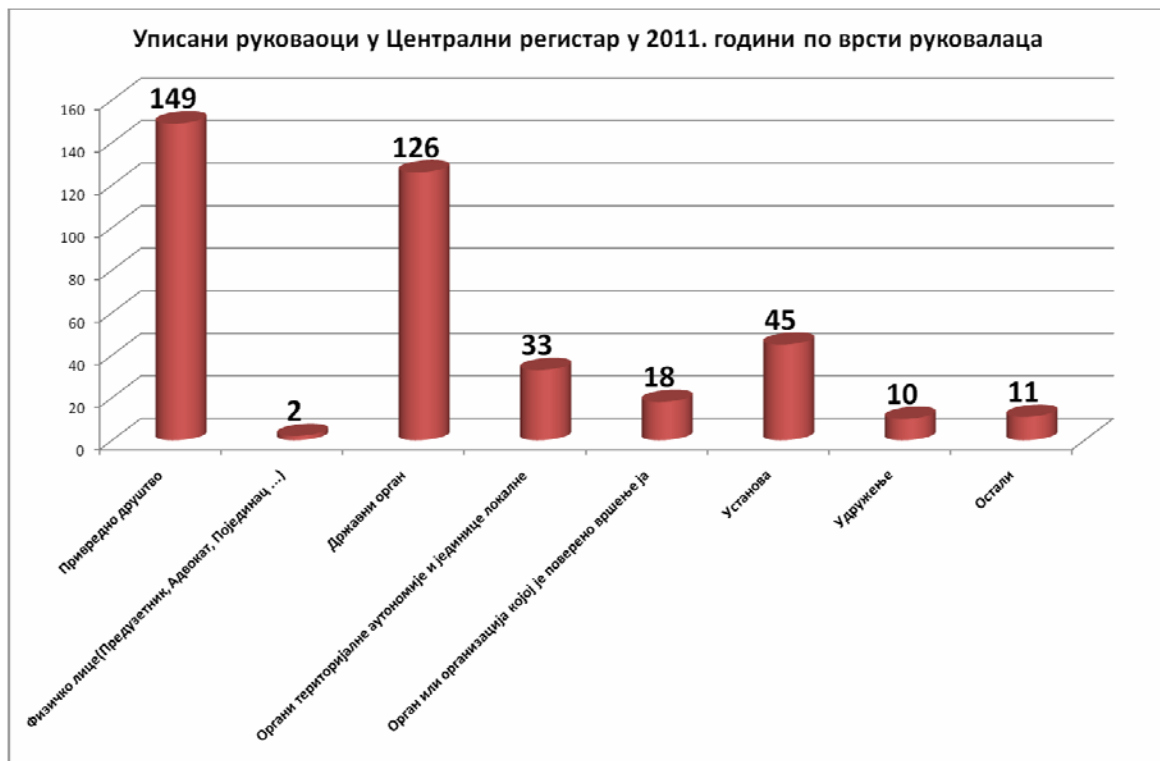
Графикон 15. Упоредна анализа уписаних збирки података о личности 2010-2011. год.



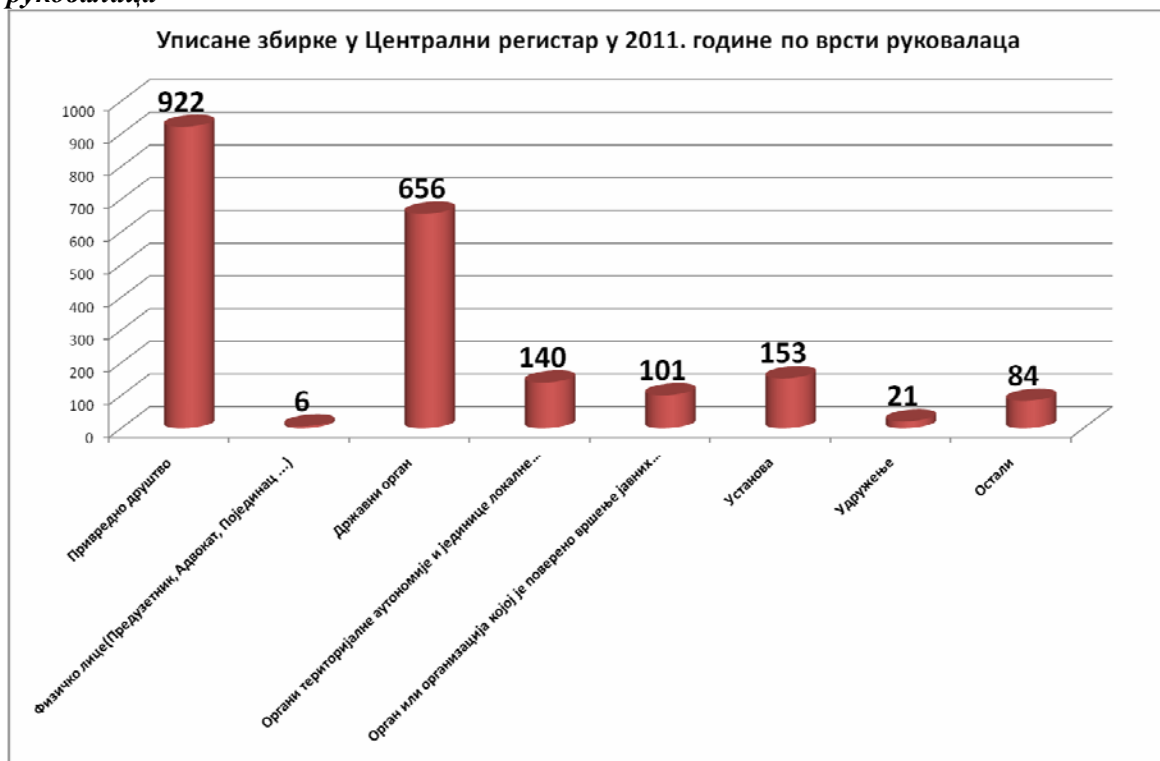
У погледу достављања евиденција о збиркама података Поверенику ради уписа у Централни регистар током 2011. године, највећи одзив, иако слаб, забележен је код ограна власти – 177 (од којих државни органи – 126, органи територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе – 33 и органи којима је поверено вршење јавних овлашћења – 18) који су доставили укупно 897 евиденција о збиркама података (од чега државни органи – 656, органи територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе – 140 и органи којима је поверено вршење јавних овлашћења – 101). Још слабији одзив је забележен код привредних друштава – 149 који су доставили 922 евиденције о збиркама података. Све остале категорије руковалаца су се још више оглушиле о ову законску обавезу. Наведени руковаоци су истовремено доставили Поверенику и највећи број евиденција о збиркама података (привредна друштва – 922, што је у просеку 6,18 евиденција о збиркама података по једном привредном друштву и органи власти – 897, што је у просеку 5,06 евиденције по једном органу власти).

Указујемо да се у 2011. години, као и у 2010, највећи одзив руковалаца за достављање евиденција о збиркама података догодио тек након што је Повереник реаговао на одговарајући начин. Тако се нпр. највећи број руковалаца уписао у Централни регистар тек након што је Повереник свим државним органима и организацијама са повереним јавним овлашћењима послао писмо које се односи на достављање годишњег извештаја за 2011. годину, којим је указао на примере примене ЗЗПЈЛ и позвао велики број органа који није извршио обавезу достављања евиденција збирки података о личности да то учине. Слично се десило и кад је Повереник поднео више захтева за покретања прекршајног поступка, што је било и медијски пропраћено.

Графикон 16. Уписани руковоаоци у Централни регистар у 2011. години по врсти руковалаца



Графикон 17. Уписани збирке у Централни регистар у 2011. години по врсти руковалаца



Повереник и даље чини континуиране напоре да се ова законска обавеза поштује. Повереник често позива на поштовање ове обавезе из ЗЗПЛ путем медија, своје интернет странице, упозорењима која шаље већим руковооцима, презентацијом законских одредби, едукацијом запослених код већих руковалаца, као и подношењем захтева за покретање прекршајног поступка. Међутим, да би ови напори Повереника дали стварне и видљиве резултате, неопходно је да се у бољу и потпунију информисаност о ЗЗПЛ и обавеза које су уређене овим законом, посебно обавезу уписа евиденција о збиркама података у Централни регистар Повереника, укључе сви органи власти. Такво поступање би истовремено подстакло и друге руковооце – мања правна лица, предузетнике и физичка лица, да такође у свему поштују ЗЗПЛ.

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

Повереник је током 2011. године, након извршеног надзора над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ, поднео 26 захтева за покретање прекршајног поступка.

Највећу пажњу јавности изазвао је 21 захтев за покретање прекршајног поступка и претходно извршен надзор над органима власти који се налазе у систему државне управе и тај надзор је вршен од јануара до августа 2011. године. Овај надзор је извршен над спровођењем и извршавањем не свих законских обавеза, већ само две обавезе из ЗЗПЛ – обавезе да се евиденције о збиркама података о личности образују и ажурирају у складу са одговарајућом уредбом коју је донела Влада, из члана 48. став 1. и 3. ЗЗПЛ, као и обавезе да се те евиденције доставе Поверенику ради уписа у Централни регистар збирки података о личности, из члана 51. став 1. ЗЗПЛ.

Повереник је након извршеног надзора поднео 21 захтев за покретање прекршајног поступка против следећих руковалаца, односно одговорних лица у тим руковооцима: Агенција за заштиту животне средине, Дирекција за мере и драгоцене метале, Управа царина, Управа за игре на срећу, Управа за јавни дуг, Управа за спречавање прања новца, Управа за извршење кривичних санкција, Управа за ветерину, Републички завод за социјалну заштиту, Национална служба за запошљавање, Републичка агенција за поштанске услуге, Компензациони фонд Републике Србије, Агенција за контролу летења Србије и Црне Горе, Завод за унапређивање образовања и васпитања, Агенција за осигурање и финансирање извоза Републике Србије, Директорат цивилног ваздухопловства Републике Србије, Завод за заштиту природе Србије, Агенција за лекове и медицинска средства Србије, Републички завод за заштиту споменика културе – Београд, Национална агенција за регионални развој и Агенција за акредитацију здравствених установа Србије.

Против свих ових руковалаца Повереник је истовремено донео и упозорења. Значајна већина ових руковалаца (18 од 21) одмах су поступили по упозорењу Повереника, док су Компензациони фонд Републике Србије и Агенција за контролу летења Србије и Црне Горе делимично поступили по упозорењу, уписавши само део евиденција збирки података о личности, а Управа за игре на срећу, ни након више усмених и писаних интервенција, није поступила по упозорењу Повереника.

Поред наведених захтева за покретање прекршајног поступка против органа власти који се налазе у систему државне управе (21), преосталих пет захтева за покретање прекршајног поступка због повреда одредаба ЗЗПЛ, Повереник је поднео против: Музеја

Понишавља Пирот, ЈКП „Инфостан”, Факултета за специјалну едукацију и рехабилитацију, Међународног академског центра и Железничке високе школе струковних студија.

У односу на 26 захтева за покретање прекршајног поступка које је поднео Повереник 2011. године, прекршајни судови су донели пресуде у четири предмета. У три од ова четири предмета ради се о истим прекршајима – *необразовање евиденција о збиркама података о личности и недостављање ових евиденција Поверенику, а у четвртм се ради о обради података без пристанка лица.* У три предмета који се односе на исте прекршаје – *необразовање евиденција о збиркама података о личности и недостављање ових евиденција Поверенику, исти суд – Прекршајни суд у Београду донео је, у одређеној мери, различите пресуде: 1. осуђујућа пресуда за оба прекршаја; 2. првостепена осуђујућа пресуда за оба прекршаја и другостепена којом је укинута првостепена пресуда; и 3. осуђујућа пресуда за прекршај необразовања евиденција о збиркама података о личности, а опомена за прекршај недостављања ових евиденција Поверенику.*

Овом приликом се указује на изузетак – предмет у ком су донете и првостепена и другостепена пресуда, што указује на веома ажурно поступање Прекршајног суда у Београду. Наиме, на основу захтева који је Повереник поднео 2011. године, првостепеном пресудом Прекршајног суда у Београду одговорно лице у државном органу оглашено је кривим за извршење оба прекршаја и осуђено на јединствену новчану казну у износу од 20.000,00 динара. Другостепеном пресудом Вишег прекршајног суда у Београду укинута је првостепена пресуда Прекршајног суда у Београду и предмет је враћен првостепеном суду на поновни поступак и одлучивање.

У односу на 20 захтева за покретање прекршајног поступка које је поднео Повереник 2010. године, током 2011. године донете су пресуде у четири предмета. Значи, по захтевима Повереника су током 2011. године донете пресуде укупно у осам предмета.

Од 20 захтева за покретање прекршајног поступка које је поднео Повереник 2010. године, овом приликом указујемо на 14 од ових захтева поднетих против министара, *због необразовања евиденција о збиркама података о личности и недостављање Поверенику ових евиденција.* Повереник је поднео захтеве против министара као одговорних лица која се налазе или су се налазили на челу тада постојећих министарстава, и то: Министарство финансија, Министарство здравља, Министарство трговине и услуга, Министарство животне средине и просторног планирања, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, Министарство рударства и енергетике, Министарство за инфраструктуру, Министарство за науку и технолошки развој, Министарство просвете, Министарство омладине и спорта, Министарство за телекомуникације и информационо друштво, Министарство одбране, Министарство за рад и социјалну политику и Министарство за културу.

До момента израде овог извештаја, на 14 истих захтева који се односе на два прекршаја (*необразовање евиденција о збиркама података о личности и недостављање ових евиденција Поверенику*) поднетих 2010. године, донете су само две пресуде. У једном случају министру је за оба прекршаја изречена опомена, а у другом случају министар је осуђен на плаћање новчане казне у износу од 15.000 динара *због необразовања евиденција о збиркама података о личности, док је ослобођен за недостављање ових евиденција Поверенику.* Ова друга пресуда образложена је позивом

на члан 218. Закона о прекршајима, односно да постојање првог прекршаја (*необразовања евиденција о збиркама података*) искључује постојање другог прекршаја (*недостављање ових евиденција Поверенику*). Мишљење Повереника у односу на овај случај јесте да се и по питању *недостављања ових евиденција Поверенику* такође ради о прекршају, што је уосталом утврђено у свим осталим до сада донетим пресудама, те да је у конкретном случају прекршајни суд био благонаклон према окривљеном.

Анализом пресуда сагледавамо да је исти суд – Прекршајни суд у Београду током 2011. године донео различите пресуде у односу на садржински истоветне захтеве Повереника који се односе на два иста прекршаја (*необразовање евиденција о збиркама података о личности и недостављање Поверенику ових евиденција*). Тако је Прекршајни суд у Београду донео: 1. осуђујућу пресуду по оба прекршаја; 1. а. првостепену осуђујућу пресуду, која је другостепеном пресудом укинута и враћена првостепеном суду на поновни поступак и одлучивање; 2. осуђујућу пресуду по основу *необразовања евиденција о збиркама података, а опомену по основу недостављања Поверенику ових евиденција*; 3. осуђујућу пресуду по основу *необразовања евиденција о збиркама података, а ослобађајућу по основу недостављања Поверенику ових евиденција*, и најзад, 4. изречена је опомена по оба прекршаја.

Примећујемо и мање разлике код казни изречених осуђујућим пресудама по захтевима Повереника који се односе на два иста прекршаја (*необразовање евиденција о збиркама података о личности и недостављање Поверенику ових евиденција*). У случају правних лица изречене су казне од по 50.000 динара за сваки од ова два прекршаја, а за одговорно лице од 5.000 до 10.000 динара по прекршају. У случају осуђујуће пресуде министру (Државни орган није прекршајно одговоран.), изречена је казна у износу од 15.000 динара само за прекршај *необразовања евиденција о збиркама података*.

Пажњу привлачи и чињеница да је Повереник током 2010. и 2011. године поднео укупно 46 захтева за покретање прекршајног поступка, а прекршајни судови су током 2010. године донели једну пресуду, а током 2011. године су донели пресуде у осам предмета. Уз пуно уважавање чињенице да су прекршајни судови оптерећени веома великим бројем предмета, Повереник је мишљења да ови судови ипак не поклањају дужну пажњу захтевима које је поднео Повереник, а тиме ни Уставом зајемченој заштити података о личности.

4.5. Поступање тужилаштава по кривичним пријавама Повереника

Након извршеног инспекцијског надзора над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ, а на основу сазнања до којих је дошао у поступку вршења инспекцијског надзора и сагласно одредбама Законика о кривичном поступку, Повереник је током 2011. године поднео 3 кривичне пријаве, због извршења пет кривичних дела. Две кривичне пријаве су поднете Првом основном јавном тужилаштву у Београду, а једна Основном тужилаштву у Пироту. Посебно забрињава чињеница да је Повереник током претходне 2010. године поднео 18 кривичних пријава, на адресе шест основних јавних тужилаштава у Србији. Међутим, до 31.12.2011. године, тужилаштва нису обавестила Повереника да ли је по овим кривичним пријавама покренут кривични поступак.

Повереник констатује да постоји пракса непоступања тужилаштава по кривичним пријавама које подноси, како 2010. тако и током 2011. године, на основу

чега се Поверенику даље намеће закључак о крајње немарном односу надлежних органа по овом питању.

4.6. Поступање Уставног суда по предлозима Повереника

Следствено уставној одредби (члан 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 још 2010. године Уставном суду поднео два предлога, оба заједно са Заштитником грађана, за оцену уставности три закона – Закона о заштити података о личности, Закона о електронским комуникацијама и Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији, а Уставни суд се, ни 2010. ни 2011. године, није изјаснио по овим предлозима.

4.6.1. Предлог за оцену уставности Закона о заштити података о личности

Први предлог за оцену уставности одредаба члана 12, 13 и 14. ЗЗПЛ поднет је 31 јануара 2010. године. Разлози за покретање поступка су:

- Члан 12. став 1. тачка 3. ЗЗПЛ уређује да је обрада података о личности без пристанка лица дозвољена и другом обрађивачу који није орган власти, између осталог и „у другим случајевима одређеним овим законом или **другим прописом донетим у складу са овим законом**, ради остваривања претежног оправданог интереса лица, руковаоца или корисника“.
- Члан 13. ЗЗПЛ дозвољава обраду података о личности без пристанка лица, органу власти, између осталог, и „ако је обрада неопходна ради обављања послова из своје надлежности одређених законом **или другим прописом** у циљу остваривања интереса националне или јавне безбедности, одбране земље, спречавања, откривања, истраге и гоњења за кривична дела, економских, односно финансијских интереса државе, заштите здравља и морала, заштите права и слобода и другог јавног интереса.
- Члан 14. став 2. тачка 2. ЗЗПЛ садржи одредбу да се подаци, осим од самих лица на које се односе и од органа управе који су за то законом овлашћени, могу прикупљати и од других лица ако „је то прописано законом **или другим прописом, донетим у складу са законом**“.

Одредбама **члана 42. став 2 и 3. Устава Републике Србије** утврђује се:

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

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

Такође, у **члану 8. став 1. тачка 1. ЗЗПЛ** уређује се да обрада података о личности није дозвољена ако физичко лице чији се подаци обрађују није дало пристанак за обраду, односно ако се обрада врши без законског овлашћења.

Имајући у виду наведену уставну одредбу, ближе уређену у наведеној одредби ЗЗПЛ, Повереник сматра да се одредбама члана 12, 13. и 14. ЗЗПЛ, проширује правни основ за обраду података о личности тако што основ за обраду може да буде не само закон, него и акт ниже правне снаге, тј. подзаконски акт.

На основу изнетог, **Повереник сматра да су одредбе члана 12, 13 и 14. ЗЗПЛ у супротности са чланом 42. став 2. и 3. Устава Републике Србије, због чега је предложио Уставном суду да донесе одлуку којом ће утврдити да предметне одредбе ЗЗПЛ нису у сагласности са Уставом Србије.**

4.6.2. Предлог за оцену уставности Закона о електронским комуникацијама и Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији

Други предлог за оцену уставности одредаба члана 128. ст. 1. и 5. Закона о електронским комуникацијама и члана 13. став 1. и члана 16. став 2. Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији, поднет је 30. септембра 2010. године из следећих разлога:

- **Одредбе члана 128. став 1. и 5. Закона о електронским комуникацијама несагласне су са одредбом члана 41. став 2. Устава Србије**, јер дозвољавају примену посебних мера којима се одступа од тајности писама и других средстава комуникације не само у складу са судском одлуком, већ и без налога суда – када је таква могућност прописана законом, односно на захтев надлежног државног органа. (Неуставност таквог становишта већ је утврђена одлуком Уставног суда I Уз –149/2008 од 28. маја 2009. године, донетој на иницијативу Покрајинског омбудсмана за оцену уставности члана 55. став 1. Закона о телекомуникацијама).

- **Одредба члана 13. став 1. у вези са чланом 12. став 1. тачка 6. Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији несагласна је са одредбом члана 41. став 2. Устава Србије**, јер прописује да ВБА на „основу налога директора ВБА или лица које он овласти“ примењује посебне поступке и мере међу којима је и „тајни електронски надзор телекомуникација и информационих система ради прикупљања података о телекомуникационом саобраћају и локацији корисника, без увида у њихов садржај“. Наведено представља поступак, односно меру којом се одступа од тајности писама и других средстава комуницирања, те би се смела применити само на основу одлуке суда.

- **Одредба члана 16. став 2. Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији несагласна је са одредбом члана 41. став 2. Устава Србије** јер прописује да ВБА „има право на добијање информација од телекомуникационих оператора о корисницима њихових услуга, обављеној комуникацији, локацији са које се обавља и других података од значаја за резултате примене посебних поступака и мера“. Наведене информације задиру у приватност писама и других средстава комуницирања те ВБА не може имати „право“ на њих без одлуке суда.

У предлогу је истакнуто да је од значаја чињеница да је неспорно да се посебне мере којима се прибављају подаци о комуникацији грађана пракси примењују на описани начин

– без одлуке суда. То чине како ВБА, уз позив на оспорене чланове Закона о ВБА и ВОА, тако и Полиција (у оквиру Министарства унутрашњих послова) и БИА, а могуће и неки други органи. У законима који регулишу рад Полиције и БИА, међутим, подносиоци предлога нису могли идентификовати одредбу супротну Уставу која би могла бити оспорена, већ се пракса Полиције и БИА заснива на тумачењу према коме листинзи позива, локација корисника и други елементи комуникације нису обухваћени појмом комуникације, па тиме ни заштићени одредбом чл. 41. став. 2. Устава.

За оцену уставности значајно је да прибављање и коришћење података о томе са ким одређени грађанин комуницира, у ком временском периоду комуницира, којом врстом везе комуницира и коју врсту апарата користи (нпр. тип мобилног телефона или компјутера), као и података о томе са које локације комуницира, поготово узети сви заједно, несумњиво представља одступање од начела неповредивости писама и других средстава општења, што је потврђено у више пресуда Европског суда за људска права у Стразбуру.

Из наведених разлога, **Повереник сматра да су наведене одредбе Закона о електронским комуникацијама и Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији, у супротности са чланом 41. став 2. Устава Републике Србије, због чега је предложио Уставном суду да донесе одлуку којом ће утврдити да нису у сагласности са Уставом Србије.**

Уставни суд се, како током 2010. године, тако и током 2011. године, није изјаснио ни по једном од ова два предлога.

5. О ПОВЕРЕНИКУ ЗА ИНФОРМАЦИЈЕ ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА И ЗАШТИТУ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ

5.1. Основне напомене

Независност и самосталност Повереника је један од основних принципа рада институције који подразумева да је организационо и функционално одвојен од органа управе и других органа јавне власти чији рад контролише.

То се обезбеђује начином избора и изричитом законском одредбом по којој Повереник, у вршењу своје надлежности, неће тражити нити примати налоге и упутства од државних органа нити других лица и не може се позвати на одговорност за мишљење које је изнео или предлог који је дао у вршењу своје надлежности. Повереника бира Народна скупштина Републике Србије. Услов је да се ради о лицу са признатим угледом и стручношћу у области људских права, са правним факултетом и најмање 10 година радног искуства. Повереник не може бити лице које обавља функцију или је запослен у другом државном органу или политичкој странци. Повереник има два заменика, које бира Народна скупштина, на његов предлог.

Народна скупштина је у децембру 2011. актуелног повереника Родољуба Шабића изабрала на други седмогодишњи мандат.

5.2. Овлашћења и обавезе Повереника

5.2.1. Овлашћења Повереника:

- решава по жалбама против решења органа власти којима су повређена права уређена Законом приступу информацијама;
- прати поштовање обавеза органа власти утврђених овим законом и извештава јавност и Народну скупштину о томе;
- даје иницијативу за доношење или измене прописа ради спровођења и унапређења права на приступ информацијама од јавног значаја;
- предлаже органима власти предузимање мера у циљу унапређивања њиховог рада уређеног овим законом;
- предузима мере потребне за обуку запослених у државним органима и упознавање запослених са њиховим обавезама у вези са правима на приступ информацијама од јавног значаја, ради делотворне примене овог закона;
- обавештава јавност о садржини и правима Закона о приступу информацијама и ЗЗПЛ;
- има право приступа и увида у сваки носач информација на који се односи Закон о приступу информацијама⁵, као и у податак, збирку података, комплетну документацију, опште акте, простор и опрему руковаоца подацима о личности;
- врши надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ;
- одлучује по жалби у случајевима прописаним ЗЗПЛ;
- надзире и дозвољава изношење података из Републике Србије;
- указује на уочене злоупотребе приликом прикупљања података;
- саставља листу држава и међународних организација које имају одговарајуће уређену заштиту података;
- даје мишљење у вези са успостављањем нових збирки података, односно у случају увођења нове информационе технологије у обради података;
- даје мишљење, у случају када постоји сумња да ли се неки скуп података сматра збирком података у смислу овог закона;
- прати примену мера за заштиту података и предлаже побољшање тих мера;
- даје предлоге и препоруке за унапређење заштите података;
- даје претходно мишљење да ли одређени начин обраде представља специфичан ризик за права и слободе грађанина;
- прати уређење заштите података у другим земљама и сарађује са надлежним органима;
- покреће поступак за оцену уставности и законитости закона и других општих аката.

⁵ Овлашћења Повереника да изврши увид у сваки носач информације су делимично ограничена Законом о тајности података (2009), тако што је за одређене информације највишег степена тајности, Поверенику неопходан сертификат о безбедносној провери који издаје Канцеларија Савета за националну безбедност и заштиту тајних података.

5.2.2. Обавезе Повереника:

- у року од три месеца од окончања фискалне године, подноси Народној скупштини годишњи извештај о радњама предузетим од стране органа власти у примени ова два закона, као и о својим радњама и издацима. Повереник подноси Народној скупштини и друге извештаје, када оцени да је то потребно. Извештај који подноси Народној скупштини, Повереник доставља председнику Републике, Влади и Заштитнику грађана и на одговарајући начин ставља на увид јавности,
- издаје и ажурира приручник са практичним упутствима за делотворно остваривање права уређених Законом о приступу информацијама, на српском језику и на језицима који су, у складу са законом, одређени као језици у службеној употреби,
- путем штампе, електронских медија, интернета, јавних трибина и на друге начине, упознаје јавност са садржином и поштовањем права на приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности,
- издаје упутство по којем се објављује информатор о раду државног органа,
- подноси захтеве за покретање прекршајног поступка,
- води Централни регистар евиденција о збиркама података и објављује га путем интернета.

5.3. Служба Повереника

За вршење стручних и административних послова из делокруга рада Повереника, образована је стручна служба под називом Служба Повереника. Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Служби Повереника систематизовано је укупно 69 запослених.

Служба Повереника сада има 39 запослених тј. 30 мање од потребног броја предвиђеног актом о систематизацији. Овим бројем нису обухваћени повереник Родољуб Шабић и два заменика, Станојла Мандић и Александар Ресановић. **Највећи од укупног броја запослених примљен је у периоду 2009-2011, јер у претходном периоду ни за тај број нису постојали услови.**

Од оснивања 2005, па све до априла 2009, значи готово четири и по године, Повереник је радио са свега 5 државних службеника, од којих 3 са високом стручном спремом на решавању жалби за приступ информацијама и једним намештеником. Од априла, односно маја 2009. почело је да ради још 6 нових службеника, сви на пословима остваривања права на слободан приступ информацијама од јавног значаја, за које је постојала сагласност на Кадровски план Повереника. Неки од њих су такође, уз те своје редовне послове били ангажовани и на пословима обезбеђења права на заштиту података о личности. Оваква ситуација имала је директног негативног утицаја на ажурност у обе области.

Кадровским планом за 2011. предвиђено је да се прими у радни однос до 55 запослених у погледу чега је постојала и сагласност Министарства финансија са аспекта обезбеђења средстава у буџету, али ни тај, као ни Кадровски план за 2010, није могао да буде реализован услед недостатка потребног простора.

У таквим околностима, Повереник је изменама Закона о приступу информацијама крајем маја 2010 добио и нове надлежности у вези са административним извршавањем

својих одлука. Пријем лица за ове нове послове је каснио јер се чекало на сагласност Административног одбора Народне скупштине на измене акта о систематизацији којим иначе није мењан укупан број запослених.

Такође, према утврђеном Предлогу закона о изменама и допунама Закона о приступу информацијама, о коме је напред било више речи, Повереник ће, када Закон буде усвојен, добити додатне надлежности у вези са покретањем прекршајног поступка због повреде права на приступ информацијама.

У 2011. троје запослених је напустило Службу преласком у републичка јавна предузећа или друге државне органе, због значајно већих плата, а једном је престао радни однос по сили закона.

С обзиром да се обим посла вишеструко увећао са тенденцијом даљег раста и то у обе области надзора, уз добијање и нових надлежности, постојећи број запослених је недовољан за ажуран рад институције, о чему ће бити више речи у делу извештаја који говори о препрекама у реализацији активности Повереника (тач. [6.4.5.](#)).

5.4. Средства за рад

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

Пословни простор стављен на располагање Поверенику у ул. Светозара Марковића 42, приземље (од јула 2005.) и на првом спрату исте зграде (од фебруара 2009.), као и четврти спрат зграде у ул. Делиградска 16 (од маја 2010.), задовољава само основне потребе према тренутном броју запослених, којих у моменту писања овог извештаја има 39. Међутим, овај тренутни број запослених је далеко испод броја који одговара реалној ситуацији, потребама рада и остваривању циљева Повереника. **Због недостатка одговарајућег простора, Повереник није у могућности никог да запосли, осим на место оних који су отишли, иако стварне потребе посла то захтевају, а систематизација, Кадровски план и обезбеђена средства то омогућавају.**

Расположива опрема за рад одговара постојећим капацитетима Службе и она је мањим делом власништво Управе за заједничке послове републичких органа, а већим делом набављана из буџетских средстава Повереника у протеклим годинама.

Поверенику за 2011. према Закону о буџету Републике Србије **одобрена средства у износу од 126.086.000,00 динара**, што је за 2% више од износа из Предлога финансијског плана Повереника. Међутим, **ребалансом буџета** из октобра месеца, одобрена средства Повереника су **смањена за око 20 милиона тј. 16% тј. тако да је одобрени буџет Повереника износио 106.192.000,00 динара.**

Реализација буџета Повереника у 2011. износи 84.125.058,76 динара што у односу на првобитно одобрена средства износи 66,7% , а у односу на средства по ребалансу, 79,22 %. Објективна немогућност запошљавања потребног броја службеника, поред врло рационалног понашања у трошењу средстава, главни је разлог што одобрена средства за 2011. годину нису могла бити реализована, као и у претходним годинама када је реализација буџета износила од 45% до 74 % одобрених средстава.

На мању потрошњу буџетских средстава у 2011. утицало је и то што је за спровођење одређених активности, Повереник обезбедио средства кроз међународну сарадњу и пројекте, о чему ће касније бити више речи. Организације које су помагале подизању капацитета Службе Повереника, подизање транспарентности рада органа власти и у испуњавању других захтева и услова у процесу стабилизације и придруживања ЕУ, су непосредно уговарале и вршиле плаћања у вези са тим (нпр. путне трошкове, ауторске хонораре, трошкове штампања, закуп конференцијских сала), тако да средства нису ни уплаћивана на рачун Повереника. Из средстава помоћи и сарадње није набављана опрема која је у поседу Повереника.

Повереник још једном указује на нека питања у вези са платама, која заслужују посебну пажњу.

У вршењу послова инспекцијског надзора над спровођењем закона, других прописа и општих аката у области заштите података о личности, Повереник се често и све чешће суочава са потребом да контролише и софтверске и друге мере заштите података које предузимају руковођи и обрађивачи података. Да би Повереник квалитетно и стручно вршио ове послове који се у знатној мери са поља права премештају у поље информатике, односно електронике, потребно је да ангажује лица која су специјализована и која су у сталном контакту са савременим технолошким достигнућима у овој области. На тржишту радне снаге цена ангажовања ових лица је вишеструко већа него што им је у данашње време могуће платити уобичајеним износима плата у државним органима. Повереник констатује да ако се не омогући посебан начин финансирања оваквих лица, да на овим местима Повереник, али и други државни органи, ускоро неће моћи да ангажују специјализована и савремено обучена стручна лица. По оцени Повереника, потребно је на време антиципирати овај растући проблем и на њега реаговати одговарајућим законским решењима.

На сличан начин, треба ценити и чињеницу да се према чл. 34. Закона о приступу информацијама, на запослене у Служби Повереника, сходно примењују прописи о радним односима у државним органима, што се односи и на плате запослених. Последица тога је да овлашћена лица Повереника која обављају послове инспекцијског надзора над заштитом података о личности имају плате које су мање од других државних службеника који такође обављају послове надзора и који имају платни режим, различит од платног режима предвиђеног Законом о платама државних службеника и намештеника, а који даје могућност увећавања плата за 20-50 % у односу на плате државних службеника.

Основ посебних платних режима представљају: Закон о тајности података, Закон о пореском поступку и пореској администрацији, Закон о одбрани, Закон о војсци, Закон о војнобезбедносној агенцији и војнообавештајној агенцији, Закон о полицији, Закон о Агенцији за борбу против корупције, Закон о Државној ревизорској институцији, Правилник о платама и другим примањима запослених у Министарству финансија – Пореска управа, Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата директора Управе и запослених у Управи за извршење заводских санкција, Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата у Управи за извршење заводских санкција.

Тако се плата овлашћених лица која врше надзор над спровођењем Закона о тајности података („Сл. гласник РС“, бр. 104/09), због посебних услова рада, сложености и природе посла, увећавају за 20% (чл. 97. ст. 7. Закона) или Законом о државној ревизорској институцији („Сл. Гласник РС“, бр.101/05, 54/07 и 36/10), за државне службенике је установљен тзв. институционални додатак од 30% у односу на плату осталих државних службеника. Овлашћена лица из Службе Повереника, иако врше веома сличне, некада и деликатније послове, немају ову могућност. Са тог становишта би било значајно усвајање

предложених измена Закона о приступу информацијама којима би била створена таква могућност.

Осим плате, Повереник је користио службени аутомобил. Није остваривао никаква друга примања из радног односа, није узимао дневнице за путовања у земљи, нити је имао трошкове путовања у иностранство.

Извршење буџета Повереника за 2011.

Ек. кл. аси фик.	Опис	Одобрено пре ребаланса буџета	Одобрено по ребалансу буџета (октобар 2011)	Реализовано	% реализације
411	Плате, додаци и накнаде запослених	72.066.000,00	63.584.000,00	53.723.753,73	84,49
412	Социјални доприноси на терет послодавца	12.954.000,00	11.436.000,00	9.477.468,52	82,87
413	Накнаде у натури	200.000,00	200.000,00	141.600,00	70,80
414	Социјална давања запосленима	1.500.000,00	1.500.000,00	128.125,33	8,54
415	Накнаде трошкова за запослене	2.500.000,00	2.500.000,00	1.174.406,69	46,98
416	Награде запосленима и остали посебни расходи	102.000,00	153.000,00	151.835,00	99,24
421	Стални трошкови	6.200.000,00	4.505.000,00	3.525.276,28	78,25
422	Трошкови путовања	4.000.000,00	2.200.000,00	1.238.791,56	56,31
423	Услуге по уговору	11.899.000,00	8.949.000,00	6.878.866,92	76,87
425	Текуће поправке и одржавање	1.000.000,00	1.000.000,00	284.719,56	28,47
426	Материјал	8.000.000,00	4.500.000,00	3.778.856,28	83,97
482	Порези, обавезне таксе и казне	200.000,00	200.000,00	62.470,51	31,24
483	Новчане казне и пенали по решењу судова	0,00	0,00	0,00	0,00
512	Машине и опрема	5.465.000,00	5.465.000,00	3.558.888,38	65,12
	УКУПНО	126.086.000,00	106.192.000,00	84.125.058,76	79,22

Повереник је мишљења да процедура утврђивања буџета за његов рад не даје гаранцију потпуне финансијске независности институције, као што је случај и са већином других независних државних органа. О томе сведоче тешкоће које је имао приликом

утврђивања буџета у првих неколико година рада или плаћања у одређеном периоду, као и ребаланси буџета на које Повереник не може да утиче.

6. АКТИВНОСТИ ПОВЕРЕНИКА

Уводне одредбе

Активности које је Повереник предузимао у 2011. произилазе из законских овлашћења и обавеза Повереника пре свега из два матична закона (Закона о приступу информацијама и ЗЗПЈ), али и из других прописа.

Међу најбољим показатељима о активностима Повереника постигнутим резултатима у остваривању и заштити права на приступ информацијама и заштити података о личности, су и **званичне оцене релевантних институција**. Тако, позитивне оцене дају Европска комисија у годишњим извештајима о напретку Србије у Процесу стабилизације и придруживања, у претходних седам година, позитивне оцене али и признања Поверенику дају **ОЕБС, Делегације ЕУ у Србији, као и Савет Европе**. Изузетно су значајне позитивне оцене које је Повереник добио од **асоцијација новинара, као и писма подршке бројних грађана и јавности уопште**.

У 2011. Поверенику су додељена три **признања**, Повеља за допринос борби против корупције од Делегације ЕУ у Србији и Савета за борбу против корупције, затим награда Мисије ОЕБС у Србији „Личност године“, за вишегодишњи допринос транспарентности рада јавних институција, као и Повеља захвалности за допринос развоју Библиотекарског друштва Србије, а претходних година примио је признања: „Најевропљанин године“ за најевропскији пројекат и остварење функције Повереника у 2008, награду „Витез позива“ у 2009. за одбрану универзалних вредности, а у 2010. признање-награда за реформатора године од Националне алијансе за локални економски развој. Иако су признања додељена лично, она свакако говоре у прилог поменутих добрим оценама о раду институције.

Током 2011. Повереник је примио укупно 4.741 предмет, од чега 4.022 из области слободног приступа информацијама, а 719 из области заштите података о личности. Из претходног периода је пренето укупно 1.387 предмета, од чега је 1.350 предмета из области слободног приступа информацијама пренето из претходног периода, а 37 из области заштите података о личности. То практично значи да је Повереник током 2011. године имао у раду укупно 6.128 предмета, од чега 5.372 из области слободног приступа информацијама, а 756 из области заштите података о личности.

6.1. Активности по предметима у области слободног приступа информацијама

6.1.1. Начин на који поступа Повереник

Поверенику се може изјавити жалба када орган јавне власти не обавести тражиоца информације о томе да ли поседује затражену информацију од јавног значаја, или тражиоцу не стави на увид документ у којој је информација садржана, или да му не изда копију документа (зависно од садржине захтева), или то не учини у прописаном року и начин предвиђен законом. Грађани се могу жалити Поверенику и када орган власти услови

издавање копије документа који садржи тражену информацију уплатом накнаде која превазилази износ нужних трошкова израде те копије или на други начин отежава или онемогућава тражиоцу остваривање права.

Повереник поступа по жалби као другостепени орган и пре доношења одлуке, омогућава органу власти да се изјасни, а по потреби и жалиоцу. Одлуку по жалби треба да донесе најкасније у року од 30 дана од предаје жалбе и то да:

- одбаци жалбу из формалних разлога, ако је недопуштена, изјављена од неовлашћеног лица или неблаговремена, односно преурањена,
- одбије жалбу као неосновану, ако је орган власти доказао да је поступио у складу са законом,
- уважи жалбу као основану и наложити органу јавне власти да поступи по захтеву и тражену информацију достави жалиоцу, уз остављање кратког рока за то и уз обавезу да обавести Повереника о извршењу налога из решења,
- уважи жалбу, поништи првостепено решење и одлучи по захтеву тражиоца или предмет врати првостепеном органу да донесе нову одлуку у поновљеном поступку уз смернице како да поступи,
- обустави поступак, ако подносилац одустане од жалбе, најчешће зато што му орган власти у међувремену, након интервенције Повереника, достави тражену информацију, или из других разлога.

На основу овлашћења утврђених Законом о приступу информацијама и Законом о тајности података, Повереник има овлашћење да, у поступку по жалби тражиоца информације, донесе решење и наложи органу власти да опозове тајност неког податка или документа са који садржи такав податак и тражиоцу омогући остваривање права на приступ тој информацији.

Овлашћења Повереника да изврши увид у сваки носач информације су, како је напред наведено, делимично ограничена Закона о тајности података, тако што је, за одређене информације највишег степена тајности, поверенику неопходан сертификат о безбедносној провери.⁶

По оцени повереника, постојећа решења о сертификацији повереника ради приступа одређеним информацијама, неопходно је преиспитати, односно, приликом првих наредних измена закона, променити, јер их је веома тешко довести у склад са међународним стандардима којима се утврђује независна позиција истих или сличних независних регулаторних тела.

По предлогу тражиоца за принудно извршење решења, Повереник поступа када орган власти добровољно не изврши коначно и извршно решење Повереника, с тим да се извршење може спровести и по службеној дужности када то налаже јавни интерес.

⁶ Решењем Владе - Канцеларије Савета за националну безбедност и заштиту тајних података бр. 88-00-5/2012-01 од 21.02.2012. поверенику, Родољубу Шабићу је утврђено право приступа тајним подацима степена тајности „државна тајна“ и одобрено издавање сертификата за приступ овој врсти података, са роком важења до 20.02.2015.

Повереник по предлогу за извршење поступа према одредбама Закона о општем управном поступку, доноси закључак о дозволи извршења решења, којим се орган власти, као извршеник, под претњом изрицања новчане казне, позива да у најкраћем року изврши налог из решења и о томе обавести Повереника.

Ако извршеник не изврши решење ни у накнадно постављеном року, Повереник доноси закључак о изрицању новчане казне, запрећене закључком о дозволи извршења решења. У случају потребе, закључак о кажњавању се извршава у судском поступку. Поступак се наставља запрећивањем и изрицањем нове казне све док извршеник не поступи по решењу, с тим да збир свих казни не може прећи 200.000 динара.

Ако ни на напред наведени начин не буде обезбеђено извршење решења Повереника, Повереник, поводом предлога тражиоца, тражи да Влада, у складу са чл. 28. ст.4. Закона, обезбеди извршење применом одговарајућих мера, укључујући и непосредну принуду.

У погледу прекршајне одговорности, Повереник нема законско овлашћење да поднесе захтев за покретање прекршајног поступка. Због тога, када поводом жалбе, или на други начин утврди да у поступању, односно непоступању органа јавне власти има елемената прекршаја, Повереник обавештава Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу – управну инспекцију, као надлежан орган за покретање прекршајног поступка и доставља му све списе предмета, ради покретања поступка.

Предлогом Закона о изменама и допунама Закона о приступу информацијама које је Влада утврдила 26.01.2012. установљено је овлашћење Повереника да подноси захтеве надлежним судовима за прекршаје због повреде права на приступ информацијама, које ће се уколико Закон буде усвојен, примењивати по истеку шест месеци од ступања Закона на снагу.

Повереник, као и сваки други орган јавне власти, поступа по захтеву којим се од њега траже информације од јавног значаја настале у његовом раду или у вези са његовим радом, у складу са одредбама чл. 16. Закона о приступу информацијама: доставља затражену информацију подносиоцу захтева у прописаном року, ако располаже информацијом и о томе сачињава белешку; ако не располаже документом, обавештава тражиоца и уз његову сагласност, захтев доставља органу у чијем се поседу, по његовом сазнању документ налази. Уколико утврди да постоје законом утврђени разлози да се ускрати или ограничи давање тражене информације, донеће решење којим се захтев одбија са образложењем разлога за такву одлуку.

По прослеђеном или уступљеном захтеву од другог органа јавне власти, Повереник проверава да ли је документ у поседу органа који му је проследио захтев и ако није, захтев доставља органу у чијем се поседу, по његовом сазнању, документ налази (осим ако тражилац жели другачије) и о томе обавештава тражиоца, или ће тражиоца упутити на орган у чијем поседу се налази информација.

Представке на рад органа јавне власти, а које по садржини нису информације од јавног значаја, Повереник доставља надлежном органу ради поступања и обавештава подносиоца у оквиру своје надлежности.

У процедури доношења или измена других закона, Повереник упозорава надлежни орган или реагује на други начин када постоји несагласност тих прописа са одредбама Закона о приступу информацијама, на штету остваривања права слободног приступа информацијама, а може поднети и предлог за оцену уставности и законитости прописа. **Повереник нема овлашћења за предлагање закона нити амандмана**, подношење амандмана иницира преко других надлежних органа, нпр. Заштитника грађана.

Повереник указује органу јавне власти и када, мимо поступка одлучивања по жалби због повреде права на приступ информацији, утврди повреду осталих одредаба Закона о приступу информацијама, на штету остваривања овог права, као нпр. у погледу наплате трошкова за издавање копија докумената у недозвољеним износима и сл.

6.1.2. Статистички подаци о решеним предметима

У 2011. из области слободног приступа информацијама Служба Повереника је примила 4.022 предмета, и из претходног периода је пренето још 1.350 предмета, па је у раду у овој области током године било укупно 5.372 предмета. У 2011. поступак је окончан у 2.967 предмета.

Прилив предмета у 2011. години био је за око 40% већи у односу на 2010. или око девет пута већи у односу на 2005. годину.

Структура решених предмета је следећа:

- **1.614 су жалбе**, од којих је само 90 (5,6%) изјављено на донета решења о одбијању захтева тражиоца информације, а остале жалбе су због непоступања органа по захтеву за приступ информацијама од јавног значаја или одбијања захтева без доношења решења,
- **98 предмета** се односило на **административно извршење решења** Повереника по којима је донето 67 закључака о дозволи извршења решења и 51 закључак о кажњавању органа, 17 захтева је упућено Влади да обезбеди извршење решења Повереника и 3 предлога суду за судску наплату изречених, а неплаћених казни, као и 70 закључака да се поступак извршења обуставља када је орган поступио по налогу,
- **40 су мишљења** Повереника у вези са применом Закона о приступу информацијама,
- **73 је одговора на захтеве за приступ информацијама о раду Повереника**,
- **29 су одговори Управном суду на тужбе** у управном спору изјављене против решења Повереника,
- **156 су били захтеви којима се тражи информација од јавног значаја у вези са радом другог органа**, а које је Служба проследила органу јавне власти који поседује информацију ради поступања и обавестила подносиоце или га упутила коме да се обрати,
- **347 је предмета који се односе на комуникацију са органима власти у вези са утврђивањем надлежности органа за поступање у конкретном случају**, у вези са другим питањима примене закона,
- **255 било је предмета који се односе на осталу комуникацију саветодавног и инструктивног карактера** са органима власти поводом примене Закона, у циљу

унапређења јавности рада, у оквиру којих је донето и **14 решења и 241 упозорење** односно сугестија у вези са објављивањем информатора о раду или усаглашавања садржине информатора са законом и

- **355 биле су представке на рад органа које нису информације од јавног значаја и исте су прослеђене надлежним органима на надлежност, уз обавештење подносиоцима или су подносиоци упућени коме да се обрате.**

6.1.3. Поступање Повереника по жалбама

Повереник је у 2011. решио 1.614 жалби, од којих је 1.458 жалби (90,3%) било основано, а свега 156 жалби (9,7%) је било неосновано или са формалним недостацима, па су по њима донете следеће одлуке:

- **72 решења (4,5%) којима се жалба одбија као неоснована**
- **84 закључка (5,2%) којима се жалба одбацује из формалних разлога због неблаговремености, односно преураћености, недопуштености или ненадлежности Повереника.**

Жалбе које су биле основане (1.458 жалби) Повереник је решио на следећи начин:

- **у 555 предмета (38%) наложио је органу власти да поступи по захтеву и омогући приступ траженој информацији, доневши 438 решења, обзиром да је 117 предмета спојено приликом решавања па је једним решењем одлучено по две или више жалби против истог органа,**
- **у 870 предмета (60%) обустављено је 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 33 предмета (2%) поништио је решење првостепеног органа и предмет вратио на поновни поступак.**

О томе против којих органа власти и због чега су се грађани највише жалили Поверенику, како су органи поступали, било је више речи у тачки 2. овог Извештаја који говори о општем стању у области слободног приступа информацијама.

Највише жалби Поверенику у 2011. г. изјављено је против републичких органа, организација и установа (46,4%), а затим органа локалне самоуправе (26,3%), органа правосуђа (13,34%) јавних предузећа (11,3%), 1,3 % против органа АП Војводине, а остало су други органи власти.

Из наведених података

о исходу поступка по жалби закључује се да у 60% случајева првостепени органи против којих је изјављена жалба поступе по захтеву тражиоца информације, односно жалиоца већ при сазнању да је жалба изјављена, а пре доношења одлуке Повереника, а још у око 30 % случајева, органи поступе након донете одлуке по жалби.

Дакле, интервенцијом Повереника поводом жалби у 2011. тражиоцима је обезбеђен приступ у 91,5% случајева. Због великог броја случајева, овде ће бити приказан само мали број оних који су интересантнији за јавност или су, стицајем околности, имали публицитет.

Примери:

1. По жалби новинара РТВ Б92 на решење **Пореске управе Министарства финансија Србије (ПУ)** којим је његов захтев за приступ информацијама одбијен с позивом на службену тајну, Повереник је уважио жалбу, поништио решење ПУ и наложио јој да жалиоцу достави тражене информације о томе ко су **педесет највећих дужника по основу пореза и доприноса** за пензијско и социјално осигурање, у периоду од 2008. до дана подношења захтева (9.11.2011.), са посебно означеним износима, по годинама.

Упркос чињеници што је решење Повереника обавезујуће и што је постало извршно, представници ПУ су одбијали да га изврше, износећи путем медија и даље став да се ради о службеној тајни и да је нужна измена Закона о пореском поступку и пореској администрацији да би се утврдила обавеза или могућност објављивања списка највећих пореских дужника. Такав став ПУ супротан је Закону о приступу информацијама од јавног значаја, што је Повереник образложио при доношењу одлуке по жалби.

По предлогу жалиоца, Повереник је донео закључак о дозволи извршења свог решења и позвао ПУ да у накнадном року изврши поменуто решење, под претњом новчане казне од 20.000,00 динара. Како ПУ није поступила ни по наведеном закључку, Повереник јој је изрекао запрећену новчану казну од 20.000,00 динара, коју је она платила и запретио изрицањем нове казне од 180.000,00. динара, ако не изврши решење.

ПУ је након усвојених измена Закона о пореском поступку, почетком 2012. објавила списак од 100 највећих дужника са стањем на дан 31.12.2011. Крајем јануара 2012. ПУ је обавестила Повереника да је поступила по захтеву и тражиоцу доставила информације које је тражио.

2. Повереник је, решавајући по жалби Савета за борбу против корупције Владе због недобијања тражених информација, донео решење којим је **Министарству економије и регионалног развоја**, наложио да у остављеном року, достави Савету копије пратећих прилога **Уговора о заједничком инвестиционом улагању између Републике Србије и Fiat Group Automobiles**, закљученог 29.08.2008. (Прилог 1 – План реструктурирања имовине, Прилог 3 – План подстицаја, Прилог 4 – Акциони план за инфраструктуру и Прилог 7- Иницијални пословни план), као и копију свих анекса Уговора и прилога, уколико су закључени, односно мењани од дана потписивања основног уговора до 17.03.2011.

Министарство је Савету, уместо тражених копија наведених докумената, доставило неколико стотина готово празних страница, будући да је највећи део садржаја „зацрнило“, позивајући се да је то учинио страни партнер с позивом на пословну тајну, да би заштитио своје интересе.

По предлогу Савета, Повереник је најпре донео закључак о дозволи извршења свог решења и позвао Министарство да у накнадно остављеном року изврши поменуто решење, под претњом новчане казне од 20.000,00 динара. Како Министарство ни након тога није извршило налог, Повереник му је изрекао казну у износу од 20.000,00 динара и обавезао је да исту плати у остављеном року, запретивши новом казном од 180.000,00 динара, поводом чега је добио обавештење да Министарство није у могућности да казну плати у остављеном року због потребне процедуре за плаћање. Министарство је истовремено обавестило Повереника да је позвало тражиоца да изврши увид у оне делове уговора за које се сагласи страни партнер.

Поводом овог случаја, Повереник је два пута писао Министру економије упозоравајући га на обавезност донетог решења, на недопустиво препуштање страном партнеру да, супротно закону, цензурише информација из уговора и ставља своје интересе изнад домаћег права, чија примена је иначе предвиђена уговором. Поступак ће се наставити у складу са законом.

3. Против **Вишег суда у Београду** Поверенику је изјављена жалба од стране адвоката из Београда (крај 2010.) због непоступања Суда по његовим захтевима за приступ информацијама од јавног значаја, којима је тражио **копије аудио и видео записа у одређеном кривичном предмету** тог суда са одржаних главних претреса и целокупног тока изрицања пресуде, као и копију транскрипта целокупног тока изрицања пресуде, дакле у поступку у коме је тражилац био и пуномоћник окривљеног.

Након поднете жалбе, а пре доношења одлуке Повереника, Суд је жалиоцу доставио транскрипте са главних претреса, али не и тражене копије аудио и видео записа. Обавестио га је да у просторијама Суда може само преслушати и прегледати аудио и видео записе, што тражилац није могао да прихвати, остајући при захтеву да добије њихове копије, будући да је тражене информације требало да употреби за одбрану тј. да на њима заснује жалбу на пресуду у кривичном поступку.

Повереник је по жалби донео решење (почетак јануара 2011.) и Суду наложио да жалиоцу достави копије тражених аудио и видео записа на начин да жалилац наведене копије лично преузме у просторијама Суда, с тим да пре достављања учини недоступним податке о личности и то: имена сведока, адресе становања учесника у поступку, њихов лични матични број, датум рођења и друге податке о личности садржане у аудио и видео записима, а на видео записима и учинити непрепознатљивим ликове учесника поступка и присутних лица, изузев службених лица.

Суд је поднео тужбу ради поништаја решења Повереника. Управни суд у Београду је Решењем 23.У.1614/11 од 24.02.2011. тужбу одбацио.

Након тога, Републички јавни тужилац, на иницијативу Суда, је такође поднео тужбу Управном суду тражећи да се поништи решење Повереника. Суд је ову тужбу уважио Пресудом 2 У.2765/11 од 06.07.2011. предмет вратио Поверенику на поновно одлучивање, са образложењем да није спорно право жалиоца да му тражене копије аудио и видео записа буду достављене, али да је спорно то на основу чега је Повереник оценио да није потребно на записима заштитити тј. учинити непрепознатљивим ликове службених лица која су учествовала у поступку, укључујући и судије, као што је то одлучио за друга лица у поступку.

У поновном поступку, имајући у виду правно схватање Суда, Повереник је одлучио на исти начин, са додатним образложењем према примедбама Суда, наложивши да се тражене информације учине доступним тражиоцу.

Виши суд у Београду није поступио по решењу Повереника, па је Повереник, по предлогу тражиоца (септембар 2011.) донео закључак о дозволи извршења и позвао Суд да изврши решење. Како Суд није поступио ни по овом закључку, Повереник је Суду изрекао новчану казну у износу од 20.000,00 динара а затим и од 180.000,00 динара, чиме је исцрпео могућност даљих мера (новчаних казни) у циљу принуде Суда на испуњење обавезе из наведеног решења, па се средином новембра обратио захтевом Влади да

обезбеди извршење решења непосредном принудом, у складу са чл. 28. ст. 4. Закона о приступу информацијама од јавног значаја.

Изречене новчане казне Суд није платио, па је Повереник у новембру 2011. године поднео, Првом основном суду у Београду-Извршном одељењу, предлог за извршење ради наплате казни. Међутим, овај суд овог пута није донео решење о извршењу, већ се огласио ненадлежним, иако су судови, у два ранија идентична случаја, прихватили предлоге и доносили решења о извршењу по којима су спроведене принудне наплате, с тим што се у претходна два случаја радило о високошколским установама.

4. По жалби новинара дневног листа „Блиц”, због непоступања **Друштва за изнајмљивање државних некретнина ДИПОС** по његовом захтеву за приступ информацијама од јавног значаја, Повереник је решењем наложио ДИПОС-у да жалиоцу учини доступним тражене информације – **списак (државне) имовине којом ДИПОС располаже, списак физичких и правних лица која користе објекте којима располаже ДИПОС као и које објекте, у ком периоду их користе и колико плаћају накнаду за коришћење**, уз нужну заштиту података о личности. Осим што није поступио по захтеву тражиоца, ДИПОС се није изјаснио ни када му је Повереник доставио жалбу на изјашњење.

ДИПОС није поступио по решењу Повереника, па је по предлогу тражиоца, Повереник донео закључак о дозволи извршења решења и позвао га да у накнадном року изврши решење, под претњом новчане казне од 20.000,00 динара. Како ДИПОС није поступио ни по наведеном закључку, Повереник му је изрекао новчану казну у износу од 20.000,00 динара и обавезао је да исту плати у остављеном року, запретивши новом казном од 180.000,00 динара.

Уместо тражених информација, ДИПОС је тражиоцу доставио збирне податке о имовини којом располаже. Повереника је, након изречене новчане казне, обавестио да је поступио по решењу, иако тражилац то није могао да потврди до писања овог извештаја, односно изјаснио се да није добио информације које је тражио.

5. Поводом жалби Савета за борбу против корупције Владе Србије против **Комисије за хартије од вредности**, по налогу Повереника, делимично су учињене доступним информације у вези са приватизацијом и преузимањем акција Компаније „Новости“. Међутим, Комисија је, упркос налогу Повереника, одбила да достави све информације у вези са трговањем акцијама Компаније НИП „Новости“ (у вези са захтевом из 2006. фирме из Лихтенштајна), као и информације настале у поступку контроле и надзора над трговањем акцијама НИП „Новости“ и о мерама које је Комисија предузела поводом јавног признања Милана Бека да је он власник 60% Компаније НИП „Новости“, поводом чега тече поступак принудног извршења.

6. **Информације у вези са судским процесима** које су биле предмет интересовања јавности, првенствено новинара истраживача, а чији приступ је омогућен интервенцијама Повереника, односиле су се на поступке пред **Вишим судом у Београду** у случају **суђења организованој криминалној групи из Крушевца, Зоран Јотић и други окривљени, на аферу „Кофер“, аферу у вези са шверцом цигарета (против окр. Антона Станаја) трговине дрогом (опт. Арса Шарић и други) и др.**

7. **Информације о донацијама невладиним организацијама (буџетска линија 481)** по захтевима Центра за развој непрофитног сектора Београд и других, упућеном готово свим **општинама и другим органима власти**, учињене су доступним тек поводом жалби изјављених Поверенику, односно по његовим налозима. Ипак, поједини градови и

општине, то нису учиниле ни по налогу Повереника, нпр. **Нови Пазар, Смедеревска Паланка, Бела Паланка, Варварин.**

8. Бројне информације о спроведеним приватизацијама, и (не)испуњењу преузетих обавеза, о (не)поступању надлежних органа поводом тога, по захтевима Савета за борбу против корупције и других тражилаца, упућеним државним органима, надлежним министарствима, Агенцији за приватизацију, Комисији за хартије од вредности, Централном регистру хартија од вредности, Народној банци Србије, јавним предузећима, и др. учињене су доступним тек након интервенције Повереника, као нпр. случај Ц маркета, основног уговора са ФИАТ-ом, Моби 63, Луке Београд, КМГ Трудбеник, уговор са инвеститором за постављање оптичког кабла „Nuba Invest“, градње рафинерије у Смедереву – уговор са „Comico Oil“ и др. Остале су, међутим, недоступне информације из уговора ЈП Србијагас са Југоросгасом.

9. Информације из уговора које су закључивала министарства, јавна предузећа, локалне власти, и др. органи, о медијском оглашавању и спровођењу одређених кампања, дотацијама медијима, по захтевима Савета за борбу против корупције и других тражилаца, учињени су доступним након интервенције Повереника, мада има и оних који то нису учинили, нпр. „Телеком Србија“ и Град Лесковац.

10. Велики број информација у вези са разматрањем приговора незабраних на конкурс за општи избор судија и тужилаца, односно у вези са преиспитивањем одлука првог сазива Високог савета судства (ВСС) и Државног већа тужилаца (ДВТ), затим од председника судова и јавних тужилаштва, у којима су радиле незабране судије и тужиоци или оних органа за које су конкурисали, као нпр. информације о резултатима рада, оценама, мишљењу колегијума суда, односно тужилаштва и др. информације и документација од значаја за разматрање приговора, учињен је доступним по налогу Повереника, о чему је напред било више речи, у поглављу [3.2.](#) Извештаја, о информацијама које су биле посебно интересантне за јавност.

Ипак, ВСС није чак ни по налозима Повереника, доставио све информације, као нпр. све записнике са седница на којима су разматрани приговори, о разлозима због којих је донета одлука о разрешењу члана Савета, проф. др Предрага Димитријевића, као и образложене одлуке донете у поступку преиспитивања првобитних, поводом којих налога Повереника је покренут поступак извршења.

ДВТ је поступило у сва четири случаја у коме је изјављена жалба Поверенику, мада је тражилац у једном случају изразио сумњу да су му достављене све расположиве информације, поводом чега му је предочена могућност да затражи надзор од стране управног инспектора.

11. Бројне информације од значаја за питање реституције, односно денационализације, по захтевима Удружења за враћање одузете имовине. Овакве информације су у већини случајева учињене доступним тек након интервенције Повереника поводом жалби. С тим у вези је и писмо повереника председнику Владе и упозорење на нетранспарентност органа поводом оваквих захтева, а који су се односили на активности и мере надлежних министарстава које су претходиле доношењу Закона о враћању одузете имовине и обештећењу и након тога, на финансијска средства на државним рачунима за ове намене и сл. а део ових информација и даље је остао недоступан и захтева принудно извршење налога Повереника;

6.1.3.1. Најчешћи разлози ускраћивања информација

О неким од разлога због којих су органи власти ускраћивали информације било је речи у поглављу овог Извештаја које говори о томе како су органи поступали по захтевима (тачка [3.3.](#)).

Најчешћи разлог за ускраћивање информација и у 2011. години, како је напред наведено, је позивање органа да се ради о поверљивим информацијама, односно документу. Одлука да се учине доступним оне информације које орган сматра тајним, по правилу се препушта Поверенику. Органи власти се, готово у свим случајевима, не упуштају у таквим ситуацијама у доказивање постојања суштинског, материјалног разлога, већ априори одбијају захтев тражиоца без примене тзв. теста јавног интереса, неопходног за оцену претежности интереса, права јавности да зна, односно интереса заштите неког другог права или јавног интереса који би могао бити озбиљно повређен одавањем информације (нпр. национална безбедност, економски интерес земље, интерес истраге, кривичног или другог поступка, приватност), како то Закон о приступу информацијама налаже.

Један од разлога таквог поступања, осим препознатљиве намере да се информације сакрију од јавности, врло често је незнање, несигурност или страх лица овлашћених у органу власти за поступање по захтеву. Страх лица која су у органу задужена за поступање по захтевима појачан је одсуством адекватне заштите од одговорности у случају да по захтеву тражиоца, информацију иако означену поверљивом, учине доступном, верујући да се из ње крије некаква незаконита радња, злоупотреба положаја, корупција или лоша управа.

Други разлог који често ствара додатну забуну код овлашћених лица јесте **присуство бројних одредаба у другим прописима којима се одређене информације ex lege проглашавају тајним**, супротно Закону о тајности података и искључују од јавности априори супротно условима дефинисаним Законом о приступу информацијама и међународним стандардима. Најмаркантнији пример за то јесте Закон о пореском поступку и пореској администрацији (чл.7.) и поступање Пореске управе Министарства финансија, која приступ информацијама готово редовно ускраћује тражиоцу с позивом на одредбе тог закона којим се оне проглашавају „службеном тајном“, која иначе и не постоји као таква, према законској класификацији тајних података. Исти је случај и са законима који уређују спречавање прања новца и тржиште хартија од вредности и готово редовном поступању Комисије за хартије од вредности.

Такође, **један од честих разлога ускраћивања информација јесте позивање органа да тражилац нема тзв. оправдан интерес**, да није странка у поступку у вези са којим се информације траже, што, како је напред истакнуто, према Закону о приступу информацијама не сме бити разлог ускраћивања права на информације које право Закон гарантује свакоме, под једнаким условима и не дозвољава органу да од тражиоца захтева доказ и разлоге тражења информација. Напротив, орган је тај који има обавезу да докаже да јавност, односно тражилац као репрезент јавности, нема оправдан интерес да му информације буду учињене доступним, када је томе супротстављен неки виши јавни интерес или интерес заштите приватности. Позивању на овај разлог често су прибегавали чак и поједини судски органи.

У великом броју случајева, органи **ускраћују приступ целом документу са образложењем да би тиме повредили право на приватност**, па и кад се радило о подацима о платама и другим накнадама носиоца јавних функција, или када су требали

ускратити само неке од података као нпр. личне податке из документа, попут броја банковног рачуна, адресних података и сл., а остале информације учинити доступним.

Само подношење више захтева од стране истог лица, неретко је аутоматски квалификовано злоупотребом права на приступ информацијама, без обзира што се радило о потпуно легитимним захтевима. Исти је случај и када су се захтеви односили на обимнију документацију, што се такође квалификовало злоупотребом права, па и када су информације постојале у електронској форми и када их је орган, без посебних напора, могао учинити доступним тражиоцу.

Неки органи власти оспоравали су да се Закон о приступу информацијама на њих уопште примењује истичући да они немају тај статус у смислу овог закона, као нпр. „Телеком Србије” и „Београдски сајам”. Такође, *Виши суд* у Београду је током 2011. оспоравао да се Закон о приступу информацијама односи на информације из судске делатности, заступајући став да се овај закон односи само на информације у вези са судском управом. Суд се у одбрани таквог става позивао на Европску конвенцију о приступу званичним документима (2009.). Повереник је поводом тога имао преписку са Вишим судом, указујући на погрешност таквог става. То је аргументовао следећим: да Народна скупштина Републике Србије није ни потврдила, односно ратификовала поменућу конвенцију, да она још увек није ни ступила на правну снагу јер, услов за то, према чл. 16. Конвенције, јесте да је исту ратификовало 10 држава чланица Савета Европе, а да су фактички то учиниле три државе чланице. Осим тога, чак и да Конвенција јесте ступила на снагу, то не би могао бити основ таквог мишљење Вишег суда, будући да се Република Србија при усвајању Устава и Закона о приступу информацијама, очигледно определила за шири приступ, када је применом овог закона, обухватила све органе јавне власти, законодавне, судске и извршне, без изузетака у погледу поља деловања. У вези с тим, указано је на неопходност да Република Србија, и приликом предаје ратификационих докумената, обавестити Савет Европе да се обавезе из Конвенције у целости односе на све три гране власти, као што су то неке чланице конвенције са решењима у унутрашњем законодавству слични или истоветним нашим, већ урадиле.

Од укупног броја решених жалби које су биле основане (1.458 жалби), у 8,5 % или у 124 случаја, органи власти нису поступили по налогу из решења Повереника, од чега се 62 налога односе на локалне органе власти, 16 на органе у области правосуђа, укључујући ВСС, а 45 налога се односи на друге републичке органе, министарства, организације, установе и јавна предузећа на републичком нивоу.

Неки од маркантнијих случајева, поменути су у напред наведеним примерима.

Као посебан пример недопуштеног поступања органа, наводи се напред описани случај Вишег суда у Београду у погледу повреде права адвоката на приступ траженим информацијама, а тиме и права на одбрану, као и случај Пореске управе у погледу првобитног ускраћивања информација, о највећим пореским дужницима, као и још неким информацијама у вези са радом које ПУ сматра тзв. службеном тајном.

Тако се Пореска управа Министарства финансија оглушила о налог Повереника у још два случаја, а остала министарстава која нису поступила по решењу/има Повереника донетим у 2011. су: *Министарство економије и регионалног развоја (2), Министарство унутрашњих послова (3), Министарство правде (1) и Управа за извршење заводских санкција – Окружни затвор у Новом Пазару, у саставу тог министарства (1), Министарство рада и социјалне политике (1), Министарство одбране (1) и Министарство за љуска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу (1).*

На локалном нивоу, међу органима власти који имају више неизвршених решења Повереника у 2011. су *органи и организације у општинама: Смедеревска Паланка (7), Звечан (7), Србобран (3), град Лесковац (3), Београд (4).*

Од јавних предузећа и установа на републичком нивоу, односно предузећа са државним капиталом, по броју неизвршених налога Повереника из 2011. треба поменути „Телеком Србија” (4).

6.1.3.2. Принудно извршење решења Повереника

Допуном Закона о приступу информација од 26. маја 2010. године прописано је да Повереник спроводи административно извршење својих одлука у складу одредбама закона који регулише општи управни поступак, које се односе на извршење неновчаних обавеза. То подразумева да изрицањем и наплатом новчаних казни до укупног максималног износа од 200.000,00 дин. принуди орган власти да изврши налог Повереника. Када ни те мере не дају ефекте, Повереник се, по закону, обраћа Влади да обезбеди извршење решења својим мерама, укључујући меру непосредне принуде.

Примена мера принудног извршења решења изрицањем новчаних казни даје ефекте. Повереник је у 2011. примио 125 предлога тражиоца за принудно извршење налога Повереника да им се информације учине доступним, поводом којих је донео 67 закључака о дозволи извршења решења и 51 закључак о кажњавању, по којима је **изрекао 51 новчану казну, 28 од по 20.000, 00 дин. и 23 од по 180.000,00 дин. У 70 случајева обустављено је започето принудно извршење, јер је орган власти у међувремену поступио по налогу Повереника, односно закључку о дозволи извршења.**

У 2011. осам органа власти нису уплатили изречене новчане казне у буџет, међу којима су и они којима је изречено више казни, а који ни након тога нису поступили по налогу из решења Повереника, као нпр. *Виши суд у Београду, Комисија за хартије од вредности, Архив Србије, Управа за спречавање прања новцем у саставу Министарства финансија, Општина Србобран и Правни факултет Универзитета у Београду.*

У 17 случајева, у којима је исцрпио све мере које су му стајале на располагању, Повереник се у складу са Законом, **обратио Влади да обезбеди извршење решења Повереника**, применом својих мера, укључујући меру непосредне принуде. У годишњем Извештају Владе о спровођењу Закона о приступу информацијама се наводи да је у оваквим ситуацијама Генерални секретаријат Владе „дописом наложио министарству надлежном за надзор над радом органа, да оно предузме потребне мере ради извршења решења“. Други конкретни подаци се не наводе, нити исход предузетог.

6.1.3.3. Исход решења Повереника поводом тужби у управном спору

Управном суду је у 2011. поднето 45 тужби против решења Повереника, од којих су 31 поднели тражиоци информација а 10 директно првостепени органи чије тужбе и нису допуштене, 3 посредством Републичког јавног тужиоца и једну посредством Републичког јавног правобраниоца, о чему је напред било више речи.

Повереник је на захтев Управног суда доставио 30 одговора на тужбе. **Управни суд је решио 30 тужби тако што је: 10 тужби тражиоца информација одбио као неосноване**

чиме су потврђене одлуке Повереника, а 15 тужби, укључујући оне које су поднели органи власти, одбацио је због недопуштености, а у четири предмета поступак је обустављен. По једној тужби коју је Републичко јавно тужилаштво, по посебном основу, поднело против одлуке Повереника, Управни суд је укинуо одлуку и вратио предмет на поновни поступак, са образложењем да део одлуке није довољно образложен. Повереник је поступио по пресуди и поново донео исту одлуку, коју Тужилац овог пута није оспорио.

Ако се изузме тај случај, у 2011. као ни у 2010. ниједно решење Повереника није поништено, што са становишта судске контроле законитости његовог рада представља заиста вредан резултат.

За становишта примене Закона о приступу информацијама посебну пажњу Повереника је изазвала одлука Управног суда 9 у 12001/11 од 7.11.2011. којом је Суд одложио извршење решења Повереника којим је „Телекому Србије“ наложено да тражиоцу достави информације о износу средстава које је уплатио штампаним и електронским медијима од 2005-2010, уговоре о сарадњи са медијима, у истом периоду. Разлози на којима је заснована одлука Управног суда су ти да би, извршењем решења Повереника, Телекому била нанета ненадокнадива штета, те да одлагање извршења није противно јавном интересу, нити би била нанета штета противној страни. Суд је такође закључио да је у овој правној ствари спорно питање правног положаја тужиоца, које се може решити тек у поступку одлучивања по његовој тужби, што до подношења овог извештаја Суд није учинио. Оваква одлука Суда тешко се може разумети ако се има у виду да је пре тога, исти тј. Управни суд, две тужбе „Телекома Србије“ одбацио као недопуштене, признајући тиме статус органа власти, а такав став је изразио и ранији Врховни суд Србије, одбацивши такође тужбу у једном случају истог лица.

Више података о тужбама које су подносили првостепени органи против решења Повереника, као и о судској заштити права на слободан приступ информацијама од јавног значаја у поседу највиших органа власти, дато је у оквиру трећег поглавља о активностима органа у примени Закона о приступу информацијама (тач. [3.6.](#)).

6.1.4. Поступање Повереника по захтевима за приступ информацијама

По прослеђеном или уступљеном захтеву од другог органа јавне власти, Повереник је најпре проверавао да ли је тражени документ у поседу органа који му је проследио захтев, односно да ли би требало да јесте са становишта делокруга тог органа. Ако закључи да је тврдња органа да не поседује информацију тачна, Повереник је такве захтеве достављао органу у чијем би се поседу, по његовом сазнању, документ могао налазити (осим ако тражилац то није желео), и о прослеђивању захтева обавештавао је тражиоца, или га је упућивао да се сам обрати органу уз објашњење и помоћ око подношења захтева. Повереник је на овај начин поступао по 156 уступљених захтева у 2011. години и још у 347 случајева је имао преписку са органима поводом утврђивања надлежности органа за поступање у конкретном случају и другим питањима примене закона.

Поверенику су такође у 2011. поднета 73 захтева за приступ информацијама које су настале у његовом раду, на које је одговорио у року. Сви захтеви су усвојени и тражиоцима су достављене копије тражених докумената, осим у једном случају када је захтев одбијен, јер је захтевао прегледање преко 14.000 предмета које је Повереник имао у

раду од почетка рада, да би се установило да ли таква информација каква је тражена уопште постоји у списима предмета.

6.1.5. Поступање Повереника по представкама грађана

Повереник је у 2011. примио и поступио по 355 представки грађана које су се односиле на рад или непоступање органа из разних области, а које се не односе на област рада Повереника, тј. на остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја. Представке су прослеђене надлежним органима на надлежност, уз обавештење подносиоцима или су подносиоци упућени коме да се обрате. **Повећање броја представки од 33 % у односу на 2010. годину је забрињавајуће са становишта губитка поверења подносиоца у одређене институције**, на које су се односиле или које су у овим случајевима биле надлежне.

6.2. Активности по предметима у области заштите података о личности

6.2.1. Статистички подаци о решеним предметима

У 2011. години, из области заштите података о личности, Повереник је примио 719 предмета, а како је из претходне 2010. године пренето 37 предмета, то је у овој области током 2011. године било у раду укупно 756 предмета.

Повереник је закључно са 31.12.2011. године поступао и решио предмете на следећи начин:

- извршио 159 надзора над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ, од чега је у 144 случаја поступак надзора окончан, док је у преосталих 15 случајева вршење надзора пренето у 2012. годину. У окончаним случајевима (144) Повереник је утврдио да је у 111 случајева било повреда одредаба ЗЗПЛ, а у 33 да их није било. У случајевима повреда ЗЗПЛ (111), утврђено је постојање укупно 175 повреда ЗЗПЛ, што значи да је у појединим случајевима утврђено постојање не само једне, већ две или више повреда ЗЗПЛ;

- поступао по 88 жалби, од којих је 78 примио 2011. године (10 жалби је пренето из 2010. године). Од предметних 88 жалби Повереник је окончао поступак по 68 жалби (58 из 2011. године и свих 10 из 2010. године), а 20 је пренето у 2012. годину. (По ових 20 жалби поступак је окончан до предаје овог извештаја Народној скупштини;

- извршио упис у Централни регистар 394 руковаоца и 2.083 евиденција о збиркама података о личности које воде;

- поднео 26 захтева за покретање прекршајног поступка;

- поднео 3 кривичне пријаве;

- донео пет одлука по поднетим захтевима за изношење података о личности из Србије, и то два решења и три закључка. Једним решењем подносиоцу захтева се дозвољава изношење података, а другим решењем се не дозвољава. Због одустајања подносиоца од захтева, донео и три закључка о обустави поступка;

- донео мишљење на 15 прописа;

- дао 270 одговора и мишљења по одређеним стручним питањима.

6.2.2. Начин на који поступа Повереник у области заштите података

ЗЗПЛ даје Поверенику генерално право надзора над спровођењем и извршавањем овог закона. Повереник врши надзор преко овлашћених лица – инспектора, који су дужни да надзор врше стручно и благовремено и да о извршеном надзору сачине записник.

У вршењу надзора овлашћено лице поступа на основу сазнања до којих је дошло по сопственој иницијативи, од стране подносиоца жалбе или неког трећег лица. У вршењу надзора овлашћено лице дужно је да покаже легитимацију коју прописује Повереник.

Приликом вршења надзора Повереник има значајна овлашћења – право приступа и увида у податак и збирку података; комплетну документацију која се односи на прикупљање података и друге радње обраде, као и на остваривање права лица из овог закона; опште акте руковоаца, као и просторије и опрему коју користи руковалац.

Ако се приликом обављања надзора утврди да су повређене одредбе ЗЗПЛ којима се уређује обрада, Повереник ће упозорити руковоаца на неправилности у обради. Такође, Повереник може да нареди да се неправилности отклоне у одређеном року; да привремено забрани обраду која се обавља супротно одредбама закона, као и да нареди брисање података прикупљених без правног основа.

Против одлука Повереника жалба није дозвољена, али се тужбом може покренути спор пред Управним судом. Повереник подноси захтев за покретање прекршајног поступка због повреда одредаба ЗЗПЛ, када утврди да је дошло до повреде.

Поред значајног овлашћења надзора, Повереник поступа и по жалбама, као другостепени орган. Лице може да изјави жалбу Поверенику против одлуке руковоаца којом је одбијен или одбачен захтев; када руковалац не одлучи о захтеву у прописаном року; ако руковалац не стави на увид податак, односно не изда копију податка или то не учини у року и на начин прописан ЗЗПЛ; ако руковалац услови издавање копије података уплатом накнаде која превазилази износ нужних трошкова израде копије; ако руковалац, супротно закону, отежава или онемогућава остваривање права.

Повереник може да одбаци жалбу, може да одбије жалбу, може да поништи првостепено решење руковоаца и наложи одговарајуће поступање, као и што може својом одлуком да одлучи о основаности захтева.

6.2.3. Поступање Повереника као надзорног органа

Примери:

1. Предмет у коме су вршене претходне провере радњи обраде података, а који је изазвао свакако највећу пажњу јавности се односи на увођење новог система наплате „Бус Плус“ у систем јавног превоза у Београду. Овај поступак је покренуо Повереник, а поводом Обавештења о намери успостављања збирке података о личности од стране Друштва за маркетинг и услуге „Арех Solution Technology“, д.о.о. Београд, као руковоаца података. Инспекцијски надзор је вршен у просторијама руковоаца података и Повереник је указао руковоацу на следеће неправилности: могућност упаривања података из центра смештеност

у седишту предузећа „Lanus“, са подацима дата центра смештеног у Заводу за информатику и статистику Града Београда, на основу чега се може нарушити приватност грађана; лица – грађани нису у потпуности упозната са свим елементима обраде својих података, а како се у конкретном случају врши обрада података на основу пристанка лица, то је иста неопходна, и руковалац података није пружио на увид закључене уговоре са обрађивачима података.

Руковалац такође није обавестио Повереника о предузетим мера за отклањање уочених неправилности, па је од стране Повереника уследила ургенција на упозорење, чиме је наложено отклањање предметних неправилности. С обзиром да руковалац није отклонио неправилности на које му је указано упозорењем Повереника, већ је отпочео обраду података, Повереник је донео решење којим је привремено забрањена обрада података до отклањања неправилности у обради, а како руковалац по истом није известио Повереника да ли је и како поступио, Повереник је послао и ургенцију. Предмет је у раду.

2. Повереник је извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране Министарства финансија – Пореске управе, на основу сазнања до којих је дошао по службеној дужности, јер се Поверенику обратио одређени број грађана питањем да ли јединствени матични број грађанина (ЈМБГ) сме јавно да се види у адреси примаоца –пореског обвезника, будући да надлежне филијале Пореске управе пореска решења достављају без коверте и да се поред имена и презимена и адресе из пореског решења јасно види и ЈМБГ пореског обвезника. Овлашћена лица Повереника су извршила надзор код руковаоца података и на основу утврђеног чињеничног стања Повереник је упозорио руковаоца на следеће неправилности у обради: Пореска управа приликом достављања пореских решења и аката, која се тичу физичких лица, путем поште, врши недозвољену обраду личних података грађана који су порески обвезници, јер се та решења и акти достављају тако што се пресавију на три дела, причврсте се са обе стране, а поред имена, презимена и адресе пореског обвезника одштампан је и види се ЈМБГ или се та решења и ти акти шаљу у ковертама које имају провидно прозорче, кроз који се види име, презиме, адреса и ЈМБГ пореског обвезника. Повереник је указао на то да је податак о ЈМБГ пореског обвезника непотребан и неподесан за остварење конкретне сврхе обраде, а истовремено је несразмеран конкретној сврси обраде.

Руковалац података је отклонио неправилности на које му је указано у упозорењу, на начин што је донео нову инструкцију о начину достављања пореских и управних аката пореским обвезницима.

3. Повереник је извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране ортачке адвокатска канцеларија Карановић-Николић, из Београда, на основу пријаве грађанина да је на сајту руковаоца података истакнута његова радна биографија, у којој су садржани сви његови лични подаци и број пасоша, чиме му је угрожена приватност.

Овлашћена лица Повереника извршила су надзор код руковаоца података и на основу утврђеног чињеничног стања Повереник је упозорио руковаоца на следеће неправилности у обради: руковалац је на својој интернет страници објавио, и тиме учинио јавно доступним, личне податке из личне и радне биографије подносиоца пријаве, које му је овај доставио приликом аплицирања за посао, што је по члану 8. став 1. тачка 2. ЗЗПЛ, недозвољена обрада која је вршена у различиту сврху од оне за коју је одређена. Руковалац је обавезан да у року од 15 дана предузме потребне мере заштите предметних података на својој интернет страници, те да о предузетим мерама, у истом року, писмено обавести Повереника, што је руковалац учинио у остављеном року, тј. поступио је по упозорењу Повереника.

4. Повереник је извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране Железничке високе школе струковних студија из Београда, на основу пријаве грађанина да је извршена незаконита обрада личних података – снимањем видео-камером на једној седници Савета те школе. Овлашћена лица Повереника су извршила надзор код руковоаца података и на основу утврђеног чињеничног стања Повереник је наредио руковоацу да у року од 7 дана отклони неправилности у обради података о личности видео снимањем подносиоца пријаве на предметној седници Савета школе, с обзиром да су они обрађивани без пристанка тог лица, односно, супротно условима из члана 12. ЗЗПЛ. Наређено је да се ти подаци обришу, односно, комисијски униште 2 (два) примерка оптичког диска на коме се налази овај снимак, од којих је један диск у поседу директора школе, а други у поседу председника Савета школе, те да у наредном року од 3 (три) дана достави Поверенику доказе, у форми записника комисије, да је спровео наложено, што је руковалац извршио у целости.

Због наведеног, Повереник је Прекршајном суду у Београду поднео захтев за покретање прекршајног поступка против руковоаца података и директора, као одговорног лица. Овај поступак је у току.

5. Повереник је извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране МУП, поводом видео записа снимљеног са камерног места МУП, из система видео надзора којим се надзиру и снимају саобраћајнице у Београду, на локацији спортске дворане „Арена“ на Новом Београду. Супротно намени за коју је сачињен, предметни видео запис, укупног трајања око три минута, приказује сексуални чин две непознате особе млађе старосне доби, чија се лица на снимку јасно разазнају, нашао се на Интернету, доступан на већем броју интернет адреса.

Овлашћена лица Повереника су извршила надзор код руковоаца (МУП) и на основу утврђеног чињеничног стања Повереник је затражио додатно, прецизније изјашњење руковоаца у погледу правног основа ове специфичне обраде података. МУП је дописом обавестио Повереника да није издао званично саопштење и на тај начин обавестио јавност о пуштању у рад система видео надзора и локацијама инсталираних камера, те да у простору постављених камера за вршење видео надзора нема постављених текстуалних или графичких обавештења, као ни било којих других сигнализација које би указивале да се одређене саобраћајнице надзиру од стране МУП.

Повереник је утврдио да руковалац : не располаже прописаним процедурама којим би се регулисали поступци лица која користе или одржавају систем видео надзора којим се надзиру и снимају саобраћајнице у Београду; не располаже прописаним процедурама којим би се регулисали поступци, права и обавезе обрађивача и евентуалних корисника података; у просторијама организационих јединица МУП које располажу операторским и супервизорским налозима за приступ предметном систему видео надзора, нису спроведене техничке мере заштите које би надзирале и бележиле поступање лица која налоге користе (одсуство засебног видео надзора, бележење приступа радној станици путем електронске идентификационе картице итд); нису предузете адекватне мере заштите да се у случају злоупотребе података у систему видео надзора може открити које лице је приступало подацима; лица са операторским налозима могу средствима за оптичка снимања (нпр. мобилним телефоном са камером и сл.) снимити са припадајућег монитора радне станице или видео-зида снимак који се приказује у реалном времену, односно позвани видео запис из система за архивирање; круг лица која имају могућност гледања надзираних саобраћајница у реалном времену прешироко је одређен; руковалац података није био упознат са садржајем предметне радне станица која је по његовом налогу преузета ради

сервисирања; руковалац није донео писане процедуре у погледу поступка сервисирања техничке опреме из предметног система видео надзора.

На основу утврђеног чињеничног стања, Повереник је упозорио МУП на утврђене неправилности и дужност њиховог отклањања у року од 15 дана од пријема упозорења уз дату обавезу да у наведеном року обавести Повереника о предузетим мерама.

Руковалац података поступио је по упозорењу и доставио Повернику, са пропратним актом, Обавезну инструкцију о условима коришћења и одржавања система видео надзора градских саобраћајница и раскрсница за град Београд, са обавезом примене од истог дана, којом је прописана процедура којом се у потпуности уређују надлежности, одговорности, овлашћења и обавезе организационих јединица МУП у вези са предметом, начином, условима, правилима и поступцима коришћења и одржавања система видеонадзора, са дефиницијом да је сврха коришћења овог система трајни даљински надзор саобраћајне ситуације у Београду, уз могућност употребе у безбедносне сврхе.

Поред тога, Повереник је Вишем тужилаштву у Београду, и то Посебном одељењу за борбу против високотехнолошког криминала, поднео кривичну пријаву против НН лица због постојања основа за сумњу да је извршио кривично дело Неовлашћено прикупљање личних података из члана 146. став 3. у вези са ставом 1. Кривичног законика, односно да је, тачно неутврђеног дана, вршећи службу у својству службеног лица МУП РС, неовлашћено прибавио и употребио у сврху за коју нису намењени податке о личности сниманих лица лица чији је идентитет познат МУП, на тај начин што је са локалног меморијског простора радне станице са супервизорским или операторским налогом на којем се предметни снимак налазио, исти неовлашћено преснимио на оптички медиј, односно уређај за пренос и чување података, са којег је даље путем *upload*-а од његове стране или стране другог непознатог лица он постављен на Интернет, где се појавио на више Интернет адреса, доступан неограниченом броју лица. Поступак је у току.

6. Поводом навода објављених у медијима да је Државно веће тужилаца (ДВТ) у поступку избора и реизбора јавних тужилаца у Републици Србији користило податке Безбедносне информативне агенције (БИА), Повереник је по сопственој иницијативи, у времену од 25.3.2011. до 30.3.2011. године, извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране ДВТ. Након увида у: кореспонденцију Административне канцеларије Управе за заједничке послове републичких органа – управе која за ДВТ обавља послове пријема, завођења, отпремања поште и друге послове; записнике са седница ДВТ; појединачне предмете пријава на оглас за избор тужилаца; одлука за кандидате који нису изабрани за заменике јавног тужиоца; мишљења о стручности, оспособљености и достојности неизабраних кандидата за вршење дужности заменика јавног тужиоца прибављених од других органа и организација у којима кандидати раде у правној струци, Повереник је записнички констатовао да се ни у једном предмету не налази мишљење БИА.

7. Повереник је извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране ПИО фонда (и особе са наведеним иницијалима), а по пријави грађанина, јер је ПИО фонд неовлашћено доставио листинг подносиоца пријаве његовој бившој супрузи. Овлашћена лица Повереника су извршила надзор код руковаоца података где су утврдила да предметни листинзи и подаци потичу из ПИО фонда матичне евиденције осигураника, да су несумњиво штампани на типу штампача који се користи код овог руковаоца, али да немају могућности да утврде који запослени, где и када је одштампао листинге, јер је на првој страни одсечен доњи део стране на коме се налазио знак за идентификацију тог лица. Представници ПИО фонда су навели да се, по Закону о пензијском и инвалидском осигурању, овакви подаци издају искључиво на захтев осигураника.

На основу утврђеног чињеничног стања, Повереник је нашао неправилности у обради података о личности на које је указао руковоцу у упозорењу. Повереник је указао руковоцу и на обавезу да је дужан да предузме све техничке, кадровске и организационе мере заштите података, у складу са утврђеним стандардима и поступцима, како би се они заштитили од недопуштеног приступа, промене, објављивања и сваке друге злоупотребе, те да је потребно да утврде обавезу лица која су запослена на обради, да чувају тајност података. ПИО фонд је поступио по упозорењу Повереника и предузео потребне мере заштите података.

8. Повереник је извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране ЈКП за јавне гараже и паркиралишта „Паркинг сервис“ из Београда. Поступак надзора је покренут на основу пријаве грађанина који је навео да сматра да овај руковалац поступа супротно одредбама ЗЗПЛ на тај начин што, приликом сваког подношења захтева за издавање и продужење повлашћене паркинг карте, захтева, прибавља и задржава фотокопију његове личне карте и саобраћајне дозволе.

Овлашћена лица Повереника извршила су надзор код руковоца података где су утврдила да је поступак издавања повлашћених паркинг карата уређен Одлуком о поступку издавања претплатних карата за коришћење општих паркиралишта ЈКП „Паркинг сервис“. Према овој одлуци, за издавање повлашћених паркинг карата потребан је захтев, фотокопија личне карте (оригинал на увид), фотокопија саобраћајне дозволе (оригинал на увид) и уплата или оверена потврда о уплати износа утврђеног ценовником. Према наводима руковоца, сврха прикупљања података постоји искључиво ради утврђивања испуњености услова за издавање повлашћених паркинг карата, омогућавања контроле коришћења јавних паркиралишта у складу са важећим прописима и интерна контрола запослених који раде на издавању ових карата.

У даљем поступку, након завршеног надзора, Повереник је упозорио руковоца на неправилности у вршењу обраде података о личности, јер прибавља фотокопије личних карата и саобраћајних дозвола, као обавезне, приликом идентификације корисника у поступку пријема, обраде, чувања и решавања њихових захтева за издавање повлашћених паркинг карата, није дозвољена обзиром да се обрађују подаци који су непотребни и по броју и врсти, несразмерни сврси обраде.

Повереник је и нареди руковоцу да: а) у року од 8 дана, отклони неправилности у вршењу обраде података о личности усклађивањем своје Одлуке о поступку издавања претплатних карата за коришћење општих паркиралишта са ЗЗПЛ, тако што ће из одговарајућих одредби брисати речи „фотокопија личне карте“ и „фотокопија саобраћајне дозволе“, након тога обуставити прибављање фотокопија ових докумената од подносиоца захтева приликом процене испуњености услова за издавање повлашћених паркинг карата, и уместо брисаних, унети одредбу по којој се у будуће оцена испуњености ових услова врши на основу увида у податке из саобраћајне дозволе; б) у року од 30 дана комисијски уништи све примерке фотокопија личних карата и саобраћајних дозвола корисника повлашћеног паркирања прибављених у поступку издавања повлашћених паркинг карата, које држи почев од 2003. године и да, након овога, у наредном року од 3 дана, достави Поверенику доказе, у форми записника комисије, да је спровео наложено у том решењу.

Руковалац података је поднео тужбу против предметног решења Повереника Управном суду у Београду. Поступак је у току.

9. Повереник је извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране Војномедицинске академије, а по пријави невладине организације Комитет правника за људска права – YUCOM, која се односи на достављање донаторских картица у ковертама са провидним прозорчетом, при чему је видљиво да се у пошљици налази картица добровољног даваоца органа, те да се могу прочитати име и презиме, матични број и адреса становања. Поводом навода изнетих у представи, Повереник је извршио надзор, којом приликом је утврдио тачност навода из пријаве у односу на око 100 донаторских картица. Повереник је утврдио да је то био ненамеран пропуст, учињен из разлога што ВМА – Клиника за нефрологију у том моменту није имала друге коверте, како би се избегли додатни расходи будући да ВМА све активности везане за промоцију давалаштва органа врши волонтерски. Током надзора Повереник је такође утврдио да нису предузете одговарајуће техничке, кадровске и организационе мере заштите података. Поред тога, недостаје одговарајући правни основ, јер министар здравља није донео подзаконске акте које је дужан да донесе у складу са Законом о трансплантацији, а који се односе на начин и поступак давања изјаве о пристанку и евидентирање писменог пристанка у здравственој књижици, односно забрана узимања органа, вођење евиденције о датим изјавама о пристанку, односно забрани узимања органа, заштите података о даваоцу органа, образац донаторске картице, као и услове које је потребно да испуни установа, орган, односно организација који дају донаторску картицу. Поред тога, Управа за биомедицину још увек није формирала и не води јединствени републички регистар лица која су за живота дала писмени пристанак за узимање органа у случају своје смрти због пресађивања у тело другог лица ради лечења, у складу са Законом о трансплантацији. Такође, министар здравља још увек није прописао упис давалаца органа у Јединствени републички регистар давалаца, подаци који се воде, чување и заштиту података, поступак приступа подацима који се воде, начин и поступак давања и чувања шифре за добијање одобрења за позивање на податке који се воде, брисање података, начин и поступак меморисања свих позивања на податке који се воде, као и друга питања од значаја за вођење Јединственог републичког регистра давалаца.

Повереник је донео упозорење ВМА којим је указао на следеће недостатке: 1) донаторске картице грађанима који су дали пристанак за давање органа, достављају се обичном поштом, уместо препорученим пошљкама; 2) не постоји резервна копија електронске евиденције о лицима којима су издате донаторске картице и 3) приступ електронској евиденцији о лицима којима су издате донаторске картице, а која се чува на УСБ стикеру, није обезбеђен јединственим корисничким именом и лозинком.

Поред ВМА, Повереник је преко овлашћених лица извршио надзор и у Клиници за нефрологију Клиничког центра Ниш, као и у Клиничком центру Војводине и утврдио је да такође постоје неправилности у обавештавању о обради података добровољних давалаца органа и да нису предузете одговарајуће техничке, кадровске и организационе мере заштите података, због чега је Повереник и њима упутио упозорење и указао на неправилности у обради података.

Међутим, будући да је кључни проблем у обради података о личности непостојање одговарајућих подзаконских аката, Повереник је у два наврата и упутио писмо министру здравља, позивајући га да што хитније донесе подзаконске акте у складу са одредбама Закона о трансплантацији. Повереник је министру здравља такође указао на то да је у надзору уочено да је једна од последица непостојања одговарајућих подзаконских аката и та да процедура обраде података донатора органа није јединствена за читаву територију Србије, као и да подаци донатора нису адекватно заштићени, те да је неопходно да се донесу одговарајући прописи који ће не само законски усагласити рад свих установа које су овлашћене за обављање трансплантације органа, већ ће обезбедити руководиоцима и

запосленима правну сигурност у раду, али и заштиту права лица донатора органа и омогућити у потпуности поступак трансплантације. Иако је рок за доношење наведених подзаконских аката истекао током јануара 2012. године, до момента израде овог извештаја Повереник није обавештен да ли су они донети.

10. Повереник је извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране НУРО-ALPE-ADRIA BANK а.д., а по пријави грађанке, која је службеница руковоца података у једној експозитури ове банке. У пријави је навела да је банка захтевала од ње да приликом уплате рате школарине факултету, на уплатници упише свој јединствени матични број грађана (ЈМБГ), што је она и учинила, након добијеног образложења да је тако регулисано интерном наредбом банке, јер програм обраде уплате не функционише без унетог матичног броја.

У поступку писаног надзора Повереник је прибавио писано изјашњење руковоца података, у ком је наведено да ова банка, када врши услуге платног промета, односно, приликом уплате новчаних средстава од стране грађана на рачун трећег лица, не уписује ЈМБГ уплатиоца на налогу за уплату. Уписивање овог личног податка подносиоца пријаве на налог за уплату, последица је оперативне грешке њиховог службеника, јер ниједан њихов службеник није имао налог, ни усмени, ни писани, да на налозима за уплату уписује ЈМБГ уплатиоца.

На основу тако прикупљених доказа Повереник је утврдио да чињенично стање у потпуности одговара наводима из пријаве. Повереник је упозорио руковоца на наведене неправилности у обради података и обавезао га да обавести Повереника о предузетим мерама и планираним активностима с тим у вези, што је руковалац и учинио, односно поступио је у складу са упозорењем.

11. Повереник је извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране ЈКП „Инфостан“, Београд, а по пријави грађанина, у којој је наведено да ЈКП „Инфостан“, користећи адресне податке из своје базе података, корисницима комуналних производа и услуга, уз рачуне за мај месец 2011. године, доставио и рачун о уплати прве рате премије комбинованог осигурања настањених станова, гаража и ствари у њима у корист Компаније „Дунав осигурање“.

Повереник је извршио надзор, након чега је ЈКП „Инфостан“ упозорио на следеће неправилности: 1) Руковалац података је незаконито поступио, јер је вршио обраду без пристанка, супротно условима прописаним ЗЗПЛ, уз напомену, да корисници услуга своје податке нису ни дали руковоцу података за неку другу сврху, осим за ону која се тиче његове основне делатности – обједињене наплате комуналних услуга; 2) Обавештавање које је ЈКП „Инфостан“ доставио корисницима комуналних производа и услуга, у коме се наводи да, уколико не желе и даље да примају пропагандни материјал, потребно је да потпишу посебну изјаву о томе и исту доставе ЈКП „Инфостан“ на општини свог пребивалишта, Повереник констатује да предметно обавештење садржи неправилност у тумачењу ЗЗПЛ, и 3) Прикупљање матичних бројева грађана и бројева њихових личних карата у оквиру посебне изјаве – представља прекомерну, односно несразмерну обраду података о личности, јер ови подаци нису неопходни у исказивању воље корисника услуге и њихове идентификације.

12. Повереник је извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране Комуналне полиције, Београд. Поступак је покренут по службеној дужности, након сазнања о начину прибављања личних података власника возила приликом принудне наплате неплаћених накнада за коришћење паркинг места, до којих је Повереник дошао

приликом вршења надзора код ЈКП за јавне гараже и паркиралишта „Паркинг сервис” Београд.

Непосредни надзор извршен је у седишту овог руковођа, којом приликом је утврђено да Комунална полиција, Београд, прибавља податаке о лицима – власницима возила за чије паркирање није плаћена накнада, на захтев ЈКП „Паркинг сервис” Београд, и то од 08.06.2011. године. До дана вршења надзора од стране овлашћених лица Повереника, обрада података на наведени начин је вршена у два наврата, тако што је ЈКП „Паркинг сервис” Београд доставио Комуналној полицији Београд „Захтев за достављање података о власницима возила” са спецификацијом регистарских ознака возила чији су власници поступали супротно Одлуци о јавним паркиралиштима града Београда, у електронској форми – на УСБ, као прилог захтеву. Након тога, Комунална полиција Београд се писаним путем обрађала МУП – Управи за информатику, захтевом за достављање података о власницима возила. У оба случаја је на овај начин достављено МУП по 17.581 упит. МУП је Комуналној полицији, Београд доставио тражене податке, а ова их је даље проследила ЈКП „Паркинг сервису”.

У току поступка надзора донет је Закон о комуналним делатностима (Службени гласник РС бр. 88/11), који у једној одредби (члан 23. – Сарадња са полицијом и комуналном полицијом), даје Комуналној полицији Београд законско овлашћење за обраду података о личности у оваквим случајевима, због чега је поступак вршења надзора обустављен. Наиме, предметном одредбом предвиђено је да, кад је то потребно ради извршавања послова из надлежности вршиоца комуналне делатности, наплате накнаде за извршену комуналну услугу након истека рока утврђеног за плаћање или покретања поступка пред надлежним прекршајним, судским или управним органима због неизвршења законом утврђених обавеза од стране корисника услуга, на образложени захтев вршиоца комуналне делатности, полиција ће доставити личне податке за грађане, податке за возила и друге податке из евиденција које води у складу са законом. Такође је предвиђено да вршилац комуналне делатности у обављању послова сарађује са полицијом, комуналном полицијом и комуналном инспекцијом у складу са законом. Сарадња обухвата нарочито: међусобно обавештавање, размену информација, размену података, пружање непосредне помоћи и предузимање заједничких мера и активности од значаја за обављање комуналне делатности.

13. Повереник је извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране Здравственог центра „Др Драгиша Мишовић”, Чачак, по пријави три грађанина, јер код овог руковођа постоји план да се поставе апарати за идентификацију помоћу отиска прста, ради контроле коришћења радног времена, те да се запосленима прети суспензијом и недобијањем плате уколико одбију да дају отисак прста. Проверавајући наводе из представке, Повереник је извршио надзор, којом приликом је утврдио да је Здравствени центар „Др Драгиша Мишовић”, Чачак, извршио набавку, инсталирање и конфигурацију апликације система за евиденцију радног времена запослених. Овај систем намењен је за снимање кажипрста и средњег прста леве руке, тј. за контролу коришћења радног времена употребом биометријских података.

Због уочених неправилности Повереник је донео упозорење Здравственом центру „Др Драгиша Мишовић”, Чачак, у ком је указано на следеће: 1) Руковалац података је приликом снимања прстију у сврху контроле коришћења радног времена, вршио недозвољену обраду личних података својих запослених, будући да не постоји законско овлашћење да руковалац прикупља биометријске податке, а 830 запослених код руковођа података (чији су прсти снимљени), нису дали пристанак за овакво прикупљање и обраду биометријских података у наведене сврхе; 2. Руковалац података је приликом снимања

прстију вршио недозвољену обраду личних података својих запослених, будући да снимци прстију и алгоритми за снимке прстију у сврху контроле коришћења радног времена, представљају врсту података која је несразмерна сврси обраде; 3. Пре започињања обраде, односно успостављања збирке података, није доставио Поверенику обавештење о намери успостављања збирке података у смислу ЗЗПЛ, иако је био дужан да то учини пре започињања обраде, односно успостављања збирке података; 4. Руковалац података није образовао и не води евиденције о обради података о личности сходно одредбама ЗЗПЛ, а што је дужан да чини по принципу „Једна збирка – једна евиденција“, нити је евиденције о збиркама података доставио Поверенику.

Реагујући на Упозорење Повереника руковалац података је изјавио да ће у потпуности поступити по овом упозорењу. Руковалац је и тражио инструкције како да поступи у односу на базу података која је већ сачињена снимањем прстију запослених, на шта је Повереник одговорио да је потребно да она буде обрисана, односно уништена. Руковалац је обавестио Повереника да је састављена одговарајућа комисија, која је уништила базу података запослених која је настала снимањем прстију и уз допис о томе доставила и доказе о уништењу наведене базе – записник комисије и фотографије.

14. Повереник је извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране „Финдоместик банка“ а.д. Београд. Поступак је покренут на основу сазнања до којих је Повереник дошао по службеној дужности у вези са обрадом података о личности у поступку отварања текућих девизних рачуна резидената физичких лица. Непосредан повод вршења надзора је новинарски текст под називом „Јутро у банци“, објављен на интернет порталу Е-новине. Повереник је извршио надзор у седишту руковоаца, којом приликом је утврдио да руковалац података у поступку профилације клијента тражи податке који се помињу у предметном новинарском тексту, и то: име и презиме, адреса становања, број стана и спрат на којем се стан налази, правни основ становања, дужина боравка у стану, повод отварања девизног рачуна, школска спрема, брачни статус, број особа који живи у стану, постојање деце, бројеви мобилног и фиксног телефона, број телефона на послу, професија, назив радног места, врста предузећа, облик власништва. Представници руковоаца података дали су објашњење да се ради о подацима које банкарски службеници у електронској форми уносе у упитник под називом „Профил клијента“ и да је исти, са сетом питањима која садржи, у употреби у овој банци од 27. јула 2011. године. Представници руковоаца дали су објашњење, да уколико клијент одбије да пружи неки од података из Упитника који је означан као обавезан, Банка одбија таквог клијента и ускраћује му пружање тражене услуге. Истакли су и да Банка инсистирањем на поступку профилације не чини дискриминацију у односу на клијенте који одлуче да ускрате давање обавезних података, већ да је искључиво у питању доследно спровођење одредби Закона о спречавању прања новца и финансирања тероризма, које су дужни да поштују, управо као и све друге правне акте донете на бази тог закона.

Повереник је констатовао да руковалац у поступку отварања текућих девизних рачуна резидената физичких лица врши недозвољену обраду података који нису сразмерни сврси обраде и да то чини без одговарајућег правног основа у виду писаног пристанка лица на које се ти подаци односе. На основу изнетог, Повереник је упозорио руковоаца да га у року од 15 дана обавести о предузетим мерама и планираним активностима за отклањање наведених неправилности у обради података о личности.

Повереник је у упозорењу закључио и да при постојању „незнатног, или ниског ризика“, Закон даје могућност примене „поједностављених радњи и мера познавања и праћења странке“, што руковалац у својој пракси није применио.

У конкретном случају, приликом успостављања пословног односа приликом отварања девизног рачуна физичком лицу – резиденту, Повереник сматра да обим података који се прикупља није у складу да остваривањем сврхе тог пословног односа, односно да је у несразмери са подацима потребним да се наведена услуга банке реализује, при чему овакав обим података превазилази и интенцију законодавца у погледу врсте и обима прикупљених података у поступку примене поједностављених радњи и мера познавања и праћења странке. Повереник сматра да банка мора да прилагоди садржај упитника за сваку врсту странке, пословног односа или услуге коју пружа.

Руководилац података је писаним путем обавестио Повереника о предузетим мерама наложеним датим упозорењем, наводећи да је изменио садржај упитника, редукујући у значајној мери број постављених питања.

16. Повереник је извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране Покрајинског секретаријата за образовање, тј. касније Покрајинског секретаријата за образовање, управу и националне заједнице, са седиштем у Новом Саду. Поступак надзора покренут је по пријави грађана. Предмет вршења надзора била је дозвољеност вршења обраде података о личности у оквиру „Централизоване школске базе података и система за обавештавање родитеља о успеху ученика“. Правно лице са којим је Покрајински секретаријат за образовање закључио Споразум о сарадњи у реализацији пројекта „Централизована база података о основним и средњим школама у АП Војводини и успостављање система обавештавања родитеља“, јесте Друштво са ограниченом одговорношћу „WDV Soft“ д.о.о. привредном друштву са већинским капиталом у власништву компаније *Spencer International LLC* из САД, и мањинским, у власништву четворице страних држављана.

Извршеним надзором Повереник је констатовао да се у предметној бази података прикупљају подаци о личности за укупно 200.271 лице, од чега за: а) 21.745 наставника, б) 7.000 ненаставног особља, ц) 75.721 ученика, д) 91.320 родитеља, е) 4.003 чланова школских одбора и ф) 482 директора. Такође, Повереник је констатовао да се предметна обрада података врши без правног основа, супротно одредбама ЗЗПЛ, и других закона којима се уређују област основног и средњег образовања, као и надлежности АП Војводине.

Повереник је с посебном пажњом извршио увид у Закључак Владе АП Војводине од 23. јуна 2010. године, као и у Закључак Одбора за образовање, науку, културу, омладину и спорт Скупштине АП Војводине, који је према мишљењу руковођа, био обавезујући, и као такав ваљан правни основ за реализацију предметног пројекта. Такође, према мишљењу руковођа, АП Војводина преко својих органа у области предшколског, основног, средњег и високог образовања врши инспекцијске и надзорне послове у установама образовања на територији покрајине, а База података је само „начин да се аутоматизују већ постојећи пословни процеси у раду покрајинских инспектора“. Даље, Покрајински секретаријат за образовање изместио је базу података од националног значаја ван објекта Владе АП Војводине у којој се налази телефонска централа „Телекома“ и одговарајућа информатичка инфраструктура и у потпуности је препустио „WDV Soft“.

Како је током вршења надзора несумњиво утврђено да руководилац врши обраду података без законског овлашћења или пристанака лица на које се ти подаци односе, Повереник је донео решење којим је привремено забранио даљу обраду и наложио да у року од 10 дана бришу из наведене базе напред наведене податке о личности за укупно 200.271 лице. Изречену меру брисања предметних података о личности, Повереник је наложио да се спроведе на тај начин што ће Покрајински секретаријат и „WDV Soft“, о свом трошку,

брисање са свих носача информација поверити некој од специјализованих фирми са територије Републике Србије, које се баве таквим пословима. Такође, Покрајинском секретаријату и „WDV Soft“ дат је налог да у року од 15 дана обавесте Поверника о извршењу наложених мера, уз истовремено достављање примерака записника о њиховом спровођењу, што су ови и учинили.

17. Повереник је извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране Музеја Понишавља, Пирот поступајући по пријави двоје грађана, запослених код овог руковођа. Извршеним надзором Повереник је констатовао следеће неправилности у обради података о личности: у Музеју Понишавља Пирот постављене су камере дана 22.09.2011.године, у почетку пет камера, од којих је једна, која је стајала у канцеларији кустоса, уклоњена дана 29.09.2011. године; камере су постављене да снимају унутрашњост и спољашњост зграде без доношења правног акта; камерама нису покривене неке значајније просторије, као што су тзв. трезор соба, где се налазе највреднији експонати, конзерваторска радионица, фотолабораторија и Археолошки центар, који је физички одвојен од Музеја и налази се на другој локацији, а у којем су смештени вредни експонати; одлуку о успостављању видео надзора и мастима на којима су постављене камере самостално је донео директор Музеја; финансирање видео система извршено је из разних донација; камере су купљене од предузећа Елвет из Пирота, које је и инсталирало видео систем у просторијама Музеја; компјутер, односно монитор на ком се врши надгледање налази у канцеларији директора; камера снима 24 часа, укључујући и суботу и недељу, а снимци се чувају седам дана, након чега се циклично бришу; да је снимање канцеларије кустоса вршено без сагласности лица над којима се врши видео надзор.

Због уочених неправилности, Повереник је донео упозорење против Музеја Понишавља, Пирот и директора Музеја, поднео је захтев за покретање прекршајног поступка Прекршајном суду у Пироту и Основном јавном тужилаштву у Пироту поднео је кривичну пријаву против директора Музеја, због основане сумње да је извршио кривично дело злоупотребе службеног положаја, кривично дело неовлашћеног прислушкивања и снимања и кривично дело неовлашћеног фотографисања.

18. Повереник је извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране Лимундо д.о.о. из Београда, поступајући по пријави грађанина, који је навео да руковалац података, приликом регистрације лица – будућих чланова, обрађује податке о личности прикупљањем, коришћењем и чувањем скенираних копија и фотокопија личних карти, пасоша или возачких дозвола тих лица.

Извршеним надзором Повереник је констатовао следеће неправилности у обради података о личности: руковалац, приликом учлањења корисника на својим интернет страницама www.limundo.com и www.kupindo.com, врши прикупљање података о личности тако што од сваког физичког лица, које жели да постане члан, захтева да достави фотокопију личне карте или другог важећег личног документа који се, након тога, чува на начин прописан законом и Правилником о условима коришћења Лимундо, који је објављен на овим интернет страницама.

Због уочених неправилности, Повереник је руковођу решењем наредио да: отклони неправилност у обради података о личности приликом регистрације чланова на својим интернет страницама www.limundo.com и www.kupindo.com тако што ће обуставити радње обавезног достављања скенираних и фотокопираних валидних личних докумената чланова (лична карта, пасош или возачка дозвола) у року од 8 дана; комисијски брише целокупну базу скенираних валидних личних докумената (лична карта, пасош или возачка дозвола) својих чланова, као и да уништи све примерке фотокопија истих, а које је прикупио и држи

почев од 22.05.2006. године као дана успостављања ове збирке података, па до дана спровођења решења Повереника, те да, након овога, достави Поверенику доказе извршеног брисања, у форми записника комисије, да је спровео све наложено, а у року од 30 дана. Руководалац је у свему поступио по решењу Повереника.

19. Повереник је извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране Основне школе „Влада Аксентијевић“ поступајући по пријави грађанина, који је навео да ова школа, као руководалац података, на својој интернет презентацији, објављује спискове са именима и презименима ученика по одељењима, време када се налазе у школи, а овим подацима се може приступити без претходног логовања и приступних лозинки, због чега свако може да сазна напред наведене податке о личности.

Извршеним надзором Повереник је констатовао у пријави наведене, али и друге неправилности које се односе на јавно објављивање путем интернета података о личности ученика и запослених, и то фотографија ученика, појединачних и скупних по разредима, време њиховог боравка у школи и на другим локацијама, видео записе, односно појединачне фотографије и биографије дела запослених и њихове фотографије са ученицима. Истовремено, увидом у Централни регистар, утврђено је да овај руководалац података није доставио ниједну евиденцију у Централни регистар који води Повереник.

У одговору одговорног лица овог руководиоца података наведено је да је школа јавна и отворена установа и да се информације о њеном раду не сматрају тајном, да се негују деčја права, отвореност, демократичност, слободно кретање лица и информација, те да је интернет страница ове школе до сада добијала само похвале због визуелног идентитета, модерне концепције и добре организације података. Такође је наведено да имена и презимена ученика који похађају школу нису тајна информација, да се спискови објављују да би родитељи на почетку школске године знали у које одељење и код ког учитеља је дете распоређено, да је родитељима на почетку године најављено да ће спискови бити објављени на интернет страница и да нису имали примедбе, већ су били задовољни, јер им је лакше да прегледају сајт, него да долазе у школу, да је информација да су деца у одређено време у школи опште позната ствар, као и да је информација који наставник предаје ком одељењу такође јавна.

Што се тиче података о запосленима, на сајту се налазе подаци само о оним запосленим који су дали пристанак за то и који су осмишљавали текст о себи, сваки наставник је прошао обуку, има своју шифру и може да уклони информације о себи и о другима, уколико сматра да је то потребно, те да је сврха објављивања да родитељи стекну слику о школи, активностима и запосленима.

Што се тиче садржаја једног од видео записа који су јавно објављени на сервису *You Tube*, дато је објашњење да се ради о приредби где су деца – ђаци школе, костимирани као Индијанци и он је постављен на захтев родитеља, а фотографије о активностима школе представљају промоцију активности школе, на шта их закон обавезује.

Обавештења о сменама, када часови почињу и када се завршавају, када су отворена врата, дата су у сврху обавештавања родитеља, јер се смене сваке недеље мењају, а исто је са објављивањем термина одласка на екскурзију, што се ради да ученици не би закаснили, а такође представља приказ активности школе. Наведено је и да Министарство просвете и науке подстиче да се повећа информисаност родитеља о догађајима у школи битним за децу.

Извршеним надзором Повереник је констатовао и упозорио руковооца на следеће неправилности у обради података о личности: обрада наведених података о личности ученика у виду јавног објављивања ових података путем интернета, није дозвољена, јер је у супротности са ЗЗПЛ, јер не постоји писани пристанак за обраду предметних података, нити законско овлашћење за овакву обраду; руковалац података није образовао и не води евиденције у складу са ЗЗПЛ, нити их је доставио Поверенику ради уписа у Централни регистар.

Руковалац података је примио крајем 2011. године и контактирао Повереника у року наводећи да прихватају све наводе из упозорења. У време израде овог извештаја, договора се састанак Повереника са овим руковооцем ради разјашњења неких питања која су везана за интернет презентацију.

20. Повереник је извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране Факултета за специјалну едукацију и рехабилитацију (раније Дефектолошког факултета), из Београда, по пријави грађанина из Аустралије, у којој се указује на предузимање недозвољених радњи обраде у виду изношења података о личности у Мелбурн, Аустралија, студената који су дипломирали и магистрирали на овом факултету. Подносилац пријаве је накнадно, поштанским путем, доставио Поверенику један ЦД, на коме се налази: скенирани документ на 195 страна, под називом: „База података дипломираних студената Факултета од 1975. године“, који садржи податке о личности за 6.615 студената.

Извршеним надзором Повереник је констатовао у пријави наведене неправилности, због чега је донео упозорење којим је наложио је руковооцу података да у року од 15 дана отклони предметне неправилности у обради података о личности. Такође, Повереник је Вишем јавном тужилаштву у Београду поднео кривичну пријаву против НН лица, због једног продуженог кривичног дела Неовлашћено прикупљање личних података, а Прекршајном суду у Београду је поднео захтев за покретање прекршајног поступка против овог факултета као правног лица и одговорног лица Факултета.

6.2.4. Поступање Повереника по жалбама у области заштите података

Примери:

1. Подносилац захтева је руковооцу података – Министарству унутрашњих послова Републике Србије поднео захтев за остваривање права у вези са обрадом података о личности, којим је тражио увид у евиденцију оперативних извештаја сачињених од стране полицијских службеника одређене Полицијске управе, везано за поступак издавања оружја. Руковалац података је решењем одбио поднети захтев, позивом на одредбу члана 23. став 1. тач. 5. и 8. ЗЗПЛ, уз образложење да се подносиоцу не може омогућити увид у тражене податке, јер би се омогућавањем увида у тражени податак озбиљно угрозили интереси јавне безбедности и увид би озбиљно угрозио приватност, односно важан интерес лица, као и да право тог органа као имаоца података претеже над правом тражиоца да му омогући увид у документ.

Подносилац жалбе је издао жалбу Поверенику, који је својим решењем поништио решење Руковооца података и предмет вратио на поновни поступак. Повереник је у образложењу свог решења навео да Руковалац података није утврдио све одлучујуће чињенице, јер није навео јасне разлоге какве би штетне последице наступиле када би се подаци доставили жалиоцу на увид, да ли су подаци из оперативних евиденција поверљивог карактера у које

увид могу да остваре само службена лица полиције и да ли се тражени подаци могу жалиоцу дати на увид у анонимизованом облику, односно у облику који онемогућава идентификацију личних података других лица.

Из наведених разлога, Повереник је у смислу члана 232. став 2. Закона о општем управном поступку поништио ожалбено решење и предмет вратио на поновни поступак, с налогом да Руковалац података поступи по примедбама Повереника наведеним у образложењу решења.

2. Подносилац захтева је руковаоцу података — Општој болници Шабац, поднео захтев за остваривање права у вези са обрадом података о личности, којим је тражио копију медицинске документације, односно историју болести са анамнезом и свим осталим подацима од момента пријема на лечење до отпуштања из болнице.

Руковалац података је решењем одбио поднети захтев, позивом на одредбу члана 37. Закона о здравственој заштити, уз образложење да подаци из медицинске документације, који спадају у личне податке о пацијенту, представљају службену тајну и могу се дати на увид само на захтев суда.

Подносилац захтева је издао жалбу Поверенику, који је својим решењем поништио ожалбено решење и наложио Руковаоцу да одмах, а најкасније у року од три дана од дана пријема решења, подносиоцу захтева изда копију тражене медицинске документације.

Повереник је у образложењу решења навео да Руковалац података није правилно утврдио чињенично стање, нити је правилно применио материјално право. Ово стога, што је питање заштите података о личности ближе уређено одредбама ЗЗПЛ, који је општи закон и закон издат после Закона о здравственој заштити, а који уређује само делимично обраду података о личности у смислу обавештавања пацијената и сродника, односно надлежних органа о здравственом стању пацијента. То значи да ЗЗПЛ прописује заштиту права у вези са обрадом података о личности и прописује поступак остваривања тих права. То важи за све податке о личности, па и оне нарочито осетљиве тј. податке о здравственом стању, у смислу одредбе чл. 16. до 18. ЗЗПЛ. Стога је Повереник нашао да нема сметњи да се у конкретном случају тражени подаци доставе жалиоцу, односно да исти нису таквог карактера да би се ограничила права на издавање копије, у смислу члана 23. ЗЗПЛ.

На основу изложеног, Повереник је поступајући по жалби, на основу члана 233. став 1. Закона о општем управном поступку, поништио првостепено решење и наложио Руковаоцу података да изда копију медицинске документације.

3. Подносилац захтева као привремени старатељ детета је руковаоцу података – Првом основном суду у Београду поднео захтев за остваривање права у вези са обрадом података о личности, којим је тражио издавање копије Записника о саслушању детета као окривљеног у кривичном поступку који се водио пред тим судом.

Како Руковалац података није поступио по захтеву у законском року, подносилац захтева је изјавио жалбу Поверенику, који је својим решењем наложио Руковаоцу података да без одлагања, а најкасније у року од 7 дана од дана пријема решења, поступи по захтеву за остваривање права у вези са обрадом података о личности.

Повереник је у образложењу свог решења навео да је неспорно право жалиоца да у смислу одредбе члана 21. ЗЗПЛ тражи од Руковаоца података копију податка о личности. С обзиром да Руковалац није поступио по захтеву, јер подносиоца захтева није обавестио о

поседовању траженог податка и у законском року од 30 дана није издао копију податка, нити је пак донео решење о одбијању захтева, у смислу члана 25. став 2. и 7. ЗЗПЛ, а није ни оправдао разлоге непоступања по поднетом захтеву, Повереник је применом одредбе члана 39. став 3. ЗЗПЛ наложио Руковаоцу да поступи по захтеву.

4. Подносилац захтева је руковаоцу података – Клиничком центру Војводине у Новом Саду поднео захтев за остваривање права у вези са обрадом података о личности, којим је тражио копију медицинске документације настале за време лечења у периоду од 2005. до 2006. године са Одељења неуропсихијатрије.

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, као и доказ о уручењу података.

С обзиром да је Руковалац података након изјављене жалбе због непоступања по захтеву, а пре доношења одлуке по жалби, омогућио остваривање права на копију, Повереник је у смислу члана 39. став 4. ЗЗПЛ донео закључак и обуставио поступак по жалби.

5. Подносилац захтева је руковаоцу података – Управном суду поднео захтев за остваривање права у вези са обрадом података о личности, којим је тражио издавање копије списка предмета који се односи на њега и који се води пред тим судом.

Имајући у виду да Руковалац података није поступио по захтеву у складу са одредбама ЗЗПЛ, јер жалиоца у законском року од 30 дана није обавестио о издавању копије тражених података, а није оправдао разлоге непоступања по поднетом захтеву, нити је пак донео решење о одбијању захтева, Повереник је уочио да су се стекли услови за примену одредбе члана 39. став 3. ЗЗПЛ којим је прописано да ће Повереник, када утврди да је жалба изјављена због недоношења одлуке по захтеву основана, решењем наложити руковаоцу да у одређеном року поступи по захтеву.

Управни суд је дописом обавестио Повереника да је поступио по решењу Повереника и у остављеном року од седам дана доставио копију списка предмета подносиоцу захтева.

6.2.5. Изношење података из Србије

Изношење података о личности из Србије уређено је само једном одредбом ЗЗПЛ, што је недовољно. Ова одредба предвиђа да се подаци могу износити из Србије у државу чланицу Конвенције о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података СЕ, као и у државу која није чланица ове конвенције, односно међународну организацију, ако је у тој држави, односно међународној организацији, прописом, односно уговором о преносу података, обезбеђен степен заштите података у складу са конвенцијом. Повереник утврђује да ли су испуњени услови и спроведене мере заштите података приликом њиховог изношења из Србије и даје дозволу за изношење.

Примена ове одредбе указује на недовољну уређеност овог питања, с обзиром да њоме није дефинисан поступак одлучивања о дозвољености изношења података о личности из Србије, нити је утврђена обавеза доношења подзаконског акта којим би се ближе уредио тај поступак, као и начин вршења процене испуњености услова и адекватности степена заштите података о личности у складу са Конвенцијом. Такође, нису уређена уопште или на одговарајући начин неки основни појмови (руковалац, обрађивач, корисник података, и

др), подручје примене, поверавање послова у вези са обрадом података о личности, односно уговорна обрада и подобрада, давање података на коришћење, давање овлашћења Поверенику да у вршењу надзора може забранити изношење података о личности из Србије, итд, а што све указује на потребу да се ова материја потпуније уреди у усклади са одговарајућим међународним документима.

Због недовољне, односно неодговарајуће уређености ове материје у ЗЗПЛ, поготово због неуређености поступка, Повереник је припремио одговарајуће смернице за поступање по овом питању, како би помогао, пре свега странкама да припреме прецизне и ваљано образложене захтеве и пратећу документацију, али и служби Повереника у раду по овим захтевима.

Током 2011. године Повереник је поступао по десет захтева којим су подносиоци тражили од Повереника дозволу за изношење података о личности из Републике Србије. Од тога, пет захтева је поднето у 2011. години (од чега су три захтева поднета у другој половини децембра 2011), а пет захтева је пренето из 2010. године и ови су решени током 2011. године.

Предмет захтева за изношење података о личности који су поднети у 2011. години су подаци који се односе на: запослене, здравствене раднике, пословне сараднике – купце и добављаче, кандидате у поступку спровођења програма тестирања (биометријски подаци), лица која се пријављују корисничким центрима ради аплицирања за визу, а тражено је изношење података у САД, Индију, Малезију и Филипине. У већини случајева, подносиоци захтева су 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, кандидати за полагање тестова и др) ради даље обраде, коришћења и чувања података.

На основу до сада приспелих захтева, уочено је да су непотпуни, односно да нису у довољној мери образложени, као и да пратећа документација не садржи довољно доказа за утврђивање чињеничног стања од значаја за доношење одлука у овим предметима. Ради се о релевантним чињеницама у вези са обрадом података о личности и преносом тих података из Србије, као што су: правни основ за обраду и пренос података, идентитет руковођа, уговорног обрађивача, корисника података, односно других лица којима руковалац намерава да омогући приступ подацима о личности, начин на који су уређена права, обавезе и одговорности у погледу намераваног преноса и даље обраде података (уговори којима се регулише пренос и даља обрада података), врста података који се обрађују, сврха обраде и преноса података о личности (коме ће се подаци преносити, који подаци, у које сврхе и по ком правном основу) и даље коришћење података (ко ће бити корисници података, којих података, у које сврхе ће се користити и по ком правном основу), трајање намераване обраде и сл.

Такође, не доставља се адекватна документација, односно достављају се преводи типских уговора који на уопштен начин регулишу питања у вези са обрадом и намераваним преносом тих података, из којих није могуће утврдити чињенице од значаја за оцену обезбеђености степена заштите података о личности чије се изношење тражи, а значење појединих израза у тим уговорима често се термилошки и суштински не могу уподобити са појединим одредбама ЗЗПЛ (нпр. ЗЗПЛ. не познаје категорије „извозника“ и „увозника података“ из стандардних уговора које достављају подносиоци захтева). Због ових недостатака у току поступка се налаже странкама (у појединим случајевима и по неколико

пута) да уреде захтев и доставе комплетну и уредну документацију, што утиче на пролонгирање тока поступка и одлучивање по поднетим захтевима.

Због недовољне уређености овог питања, поготово због неуређености поступка, Служба Повереника стоји на располагању странкама за сва појашњења претходних питања поводом подношења захтева за изношење података из Републике Србије, као и ради разјашњења поступка у циљу превазилажења недостатака ЗЗПЛ по овом питању. У том смислу, донето је и десет мишљења у вези са изношењем података о личности из Србије, на српском и на енглеском језику. Циљ је да се помогне, пре свега странкама, у припреми уредних и ваљано образложених захтева и пратеће документације, али и Служби Повереника у поступању по овим захтевима.

Током 2011. године Повереник је донео пет одлука по поднетим захтевима, и то два решења и три закључка. Једним решењем подносиоцу захтева дозвољава се изношење података о личности из Србије, а другим решењем се не дозвољава. Због одустанака подносиоца од захтева донета су три закључка о обустави поступка.

Примери:

1. Поверенику се обратило привредно друштво *Lexmark* из Београда, чији је оснивач међународна компанија у области глобалних технологија (производња/продаја штампача), захтевом да се дозволи изношење података о личности из Србије у седиште ове међународне компаније у САД, ради даље обраде и то ради успостављања централизоване базе података која ће обједињавати податке за сва привредна друштва те међународне групације компанија.

По пријему захтева (ради се о два захтева, од којих се један односио на изношење података о запосленима, а други на податке о пословним сарадницима – купцима и добављачима), констатовано је да исти садрже како формалне, тако и суштинске недостатке. Повереник је подносиоцу захтева неколико пута налагао да уреди захтев и достави ваљану документацију из које се могу утврдити чињенице од значаја за одлучивање по захтеву. У конкретном случају, захтеви нису садржали све потребне податке, а достављеним уговором о обради и преносу података између подносиоца захтева и међународне компаније у САД нису прецизно и јасно дефинисана права, обавезе и одговорности између уговорних страна у погледу заштите података о личности, а посебно у погледу даљег преноса тих података компанијама ван САД, па је тражено да се захтеви прецизирају, доставе додатна појашњења у односу на поједине нејасно формулисане одредбе уговора и документацију која је достављена уз захтеве. Поступајући по налогу, подносилац је у даљем поступку прецизирао захтев у односу на запослене, у погледу садржине, и доставио допуну документације, док је повукао захтев којим се тражи изношење података о пословним сарадницима – купцима и добављачима.

По спроведеном поступку, Повереник је донео решење којим је дозвољено подносиоцу захтева да након доношења решења изнесе из Републике Србије у САД податке о запосленима код руковођа, и то име и презиме, звање, електронску адресу, број телефона за контакт и број рачуна у банци и достави их уговорном обрађивачу – компанији у САД, у сврху успостављања централизоване базе података која ће обједињавати наведене врсте података за сва привредна друштва те међународне групације компанија, с тим што је утврђена обавеза подносиоца да пре изношења података о личности мора да определи начин поступања са подацима по престанку уговорне обраде. Такође, овим решењем није дозвољен даљи пренос или на други начин чињење доступним ових података правним и физичким лицима ван компаније – уговорног обрађивача у САД. Истовремено је

закључком обустављен поступак по захтеву за изношење података који се односе на пословне сараднике – купце и добављаче из Србије и њихово достављање уговорном обрађивачу у САД, након одустајка подносиоца од захтева.

2. Поверенику се обратило удружење грађана *МАС* из Београда, захтевом да се дозволи да се из Србије у САД изнесу подаци о личности које ово удружење обрађује у поступку спровођења програма за тестирање кандидата у Србији. У конкретном случају, поред података као што су име и презиме, адреса, број телефона, пол, датум рођења, држављанство и матерњи језик, у току тестирања прикупљани су од кандидата и други идентификациони подаци, као што су отисак прста, фотографија и аудио и видео запис који су предмет захтева за изношење података.

Имајући у виду наводе изнете у захтеву, од подносиоца је тражено да уреди захтев у погледу садржине, достави ваљане доказе у погледу правног основа за обраду података и њихово изношење и начина на који су уређена међусобна права, обавезе, а пре свега одговорност у погледу обраде података о личности између подносиоца захтева и других лица којима би био омогућен приступ подацима о личности, те податке о поступцима и спроведеним мерама обезбеђења и заштите података о личности, као и начину остваривања права лица и заштите права лица чији се подаци прикупљају и обрађују у случају њихове евентуалне злоупотребе и др.

Ценећи наводе из прецизираног захтева и достављену документацију, а посебно текст обрасца чији је саставни део изјава кандидата који полажу испит, констатовано је да лицима од којих се прикупљају подаци нису на јасан начин дата обавештења о обради података у смислу ЗЗПЛ, те са становишта заштите права лица на која се ти подаци односе, таква изјава не може представљати ваљан правни основ за обраду података, па самим и за њихово изношење.

С обзиром на начин на који се у конкретном случају врши прикупљање и обрада података о личности, као и врсту података о личности (биометријски подаци) који се обрађују и чије се изношење тражи, Повереник је, поред законитости и сразмерности обраде предметних података, ценио и ризик који таква обрада података и њихов даљи пренос може представљати за заштиту основних права и слобода лица на које се ти подаци односе и стао на становиште да се сврха обраде података о личности у овом случају, па самим тим и преноса ових података, може постићи на мање инвазиван начин.

По спроведеном поступку у коме је извршена провера законитости обраде података, Повереник је донео решење којим се подносиоцу захтева не дозвољава изношење података о личности из Србије, јер прикупљање отиска прста (папиларне линије) од стране подносиоца, као руковоаца подацима, представља недозвољену обраду у смислу ЗЗПЛ, пошто се ради о податку који је непотребан за остварење сврхе обраде и врсти података о личности чија је обрада несразмерна сврси за коју се ти подаци обрађују. У конкретном случају је оцењено да се ради о прекомерној обради, јер је руковалац података већ прибавио својеручни потпис у електронској форми и фотографију коју снима на лицу места, што уз аудио и визуелно снимање самог чина полагања теста, представља довољну количину података за поуздану идентификацију лица која полажу тест. Приликом доношења одлуке, Повереник је имао у виду и чињеницу да подносилац захтева није отклонио недостатке при прикупљању података, јер није обезбедио прописану сагласност лица чији се подаци прикупљају.

3. Поверенику се обратила *Societe General* банка из Београда, захтевом за мишљење у вези са прикупљањем и обрадом података о клијентима – корисницима нове услуге, као и о

поступку у случају евентуалног изношења тих података из Србије у државу која није чланица Конвенције 108 и њихове даље обраде и коришћења.

Повереник је мишљењем указао на све обавезе руковоаца у погледу прикупљања и обраде података, а посебно на обавезу да уговором о преносу података о личности из Србије уреди међусобна права и обавезе, а пре свега одговорности између руковоаца и уговорног обрађивача или других особа којима је руковалац омогућио приступ подацима о личности.

Поступак за изношење података из Србије иницира се писаним захтевом Поверенику који подноси руковалац, који треба да садржи све елементе из којих се, сходно општим начелима заштите података о личности, може јасно и потпуно утврдити испуњеност услова за обраду података о личности, а нарочито постојање одговарајућег правног основа за њихову обраду (законско овлашћење или пристанак лица на која се подаци односе), као и јасну назнаку идентитета руковоаца/уговорног обрађивача/страног корисника, категорије лица на које се подаци односе, држави у коју се тражи изношење података, врсти података о личности, сврси обраде и сврси изношења података, начину обраде података, трајању обраде, року чувања података, начину остваривања и заштите права лица чији се подаци обрађују и износе, мерама заштите и друге податке који су од значаја за обраду података о личности и њихово евентуално изношење из Србије. Уз захтев којим се тражи дозвола Повереника, потребно је приложити одговарајућу документацију, и то: доказ о правном основу за обраду података о личности чије изношење се тражи; уговор којим се уређују међусобна права, обавезе и одговорности у погледу намераваног преноса и даље обраде података о личности између руковоаца података и уговорног обрађивача, односно страног корисника; правна акта руковоаца која садрже правила у вези са обрадом података о личности, организационим, кадровским и техничким мерама заштите података о личности, начином остваривања права лица и заштите права лица у погледу обраде и друге доказе којима подносилац доказује наводе из захтева и обезбеђеност степена заштите података о личности.

Из поднетог захтева и приложене документације, Повереник у управном поступку утврђује да ли су испуњени услови и спроведене мере заштите података о личности приликом њиховог изношења из Србије и решава по захтеву.

6.3. Остале активности Повереника

6.3.1. Промоција права и помоћ органима власти

У 2011. Повереник је спроводио бројне активности на промоцији права на приступ информацијама и заштиту података о личности. Пре свега, Повереник је на разноврсне начине (путем скупова, медија, непосредног контакта, обраћања грађана и невладиних организација) упознавао јавност са остваривањем права на приступ информацијама, као и права на заштиту података о личности. Такође, Повереник је, на формалан, а неретко и неформалан начин, пружао помоћ и давао савете органима власти како да делотворније примене Закон о приступу информацијама и ЗЗПЛ.

Повереник је то чинио на више начина. Нпр. чинио је то кроз своје одлуке које доноси по жалбама. У зависности од тога шта је био разлог жалбе, Повереник у свом решењу донетом по жалби указивао и на то у чему се састојала повреда закона, што органима власти може послужити да убудуће такве грешке не понављају. Даље, Повереник је својим упозорењима или дописима у различитим ситуацијама, указивао на одговарајуће

пропусте у раду органа власти и давао им сугестије како да их исправе. Такође, Повереник је давао савете путем телефона, електронске поште или у непосредним сусретима са представницима органа власти.

Један од начина помоћи Повереника грађанима је и путем информација из Каталога органа јавних власти који је Служба Повереника сачинила, објавила на свом веб сајту и редовно га ажурира током године. Каталог броји око 11 хиљада органа јавне власти на које се Закон о приступу информацијама односи, и помаже грађанима у обраћању органима и остваривању права. Истовремено, Каталог је од помоћи и самим органима власти, укључујући и надлежно министарство за функцију надзора, без обзира што нема конститутивни карактер.

6.3.2. Иницијативе у вези са прописима

У циљу промовисања права на приступ информацијама и заштиту података о личности у правном систему Републике Србије, **Повереник је више пута давао иницијативе за доношење нових или измену постојећих прописа или подржавао сличне иницијативе које су долазиле од других субјеката.** Такође, Повереник је давао иницијативе да се одређени акти не усвоје у облику у којем су предложени. Наиме у таквим случајевима Повереник је указивао надлежним органима и/или саопштавао јавности да су одредбе одређених прописа несагласне или директно супротне Уставу Србије, Закону о приступу информацијама или ЗЗПЛ.

Међу оваквим иницијативама, у 2011. години могу се издвојити следеће:

- иницијатива за измене и допуне Закона о приступу информацијама, на основу које је министарство надлежно за људска и мањинска права и државну управу, предложило Нацрт закона, а Влада 26.01. 2012. утврдила Предлог закона (кратак приказ измена дат је у уводним одредбама тачке 3. овог извештаја),
- иницијатива да се допуни Закон о државној управи у делу који се односи на обавештавање јавности о раду органа власти, у смислу утврђивања обавезе израде веб презентација органа и објављивања важних информација о раду органа, и уз обавезу сходне примене ових одредаба и на органе локалне самоуправе и друге органе који имају статус органа јавне власти по Закону о приступу информацијама, а поводом које Повереник није добио повратну информацију,
- иницијатива да се одредбе о остваривању права на разгледање списка предмета у при изради текста новог Закона о општем управном поступку, као и Закона о службеницима у локалним самоуправама, уподобе стандардима у области слободног приступа информацијама од јавног значаја, од којих је прва, која се односи на ЗУП прихваћена, а друга је делимично у поступку,
- иницијатива да се одредбе о остваривању права на разгледање судских списка при изради новог Закона о парничном поступку, уподобе стандардима у области слободног приступа информацијама од јавног значаја, која нажалост није прихваћена,
- иницијатива да се одређене одредбе при изради новог Закона о пословној тајни уподобе решењима у области слободног приступа информацијама од јавног значаја, која је прихваћена,
- подршка иницијативи организације „Транспарентност Србија“ упућене Министарству правде за измену Закона о прекршајима чија је суштина да се

продужи општи рок застарелости за прекршаје предвиђене антикорупцијским прописима, за коју се још не зна исход,

- иницијативу, односно мишљење Агенцији за борбу против корупције у вези са доношењем Правилника о заштити лица које пријави сумњу на корупцију, о потреби свеобухватног регулисања питања заштите тзв. „узбуњивача“, у јавном и приватном сектору, која је наишла на подршку, али још није реализована.
- Повереник је подржао активности Министарства за телекомуникације и информатичко друштво поводом Предлога закључака у вези са Извештајем о оцени усаглашености веб сајтова органа државне управе са Смерницама за израду веб презентација органа, као и активности које су имале за резултат објављивање информатора о раду републичких органа, организација и агенција на порталу Е-управе.
- Повереник је учествовао у нормативним активностима приликом дефинисања појединих решења у Закону о облигационим односима, као и у Закону о банкама, с обзиром да поједине одредбе ових закона нису усаглашене са уставном гаранцијом заштите података о личности, а у циљу одговарајућег уређивања прикупљања и обраде ових података.
- Повереник је предложио Министарству правде да иницира допуне ЗЗПЛ одредбама о видео надзору, а које је Повереник сачинио и доставио овом министарству.
- Повереник је предложио Министарству правде да иницира допуне ЗЗПЛ одредбама којима се уводи могућност обраде података о личности, не само за остваривање основне сврхе него и за остваривања сврхе прикупљања средстава искључиво за хуманитарне потребе.
- Повереник је са делокруга заштите података о личности учествовао у нормативним активностима приликом дефинисања појединих решења у Нацрту закона о социјалној заштити.
- Повереник је, поводом Нацрта закона о детективским пословима и Нацрта закона о приватном обезбеђењу, донео одговарајуће мишљење, учествовао у расправи поводом оба нацрта и најзад апеловао на Владу да повуче из процедуре Нацрт закона о детективским пословима, јер садржи неуставна и неодговарајућа решења у односу на заштиту података о личности.
- Повереник је учествовао у нормативним активностима приликом дефинисања одредби о обради података о личности у неколико нацрта закона из области просвете (усвојен Закон о основама образовања и васпитања).
- Повереник је са делокруга заштите података о личности учествовао у нормативним активностима приликом рада на Нацрту закона о пребивалишту и боравишту грађана.
- Повереник је учествовао у нормативним активностима приликом дефинисања појединих одредби Нацрта закона о враћању одузете имовине и обештећењу.
- Повереник је предложио редифинисање појединих одредби Нацрта закона о јединственом матичном броју грађана, у смислу прецизирања одредби о прикупљању и обради података о личности.
- Повереник је са делокруга заштите података о личности учествовао у нормативним активностима приликом дефинисања појединих решења у неколико подзаконских аката.

Пример:

Већи број грађана и удружења за заштиту потрошача обратио се Поверенику жалећи се да им трговци приликом рекламације, тј. враћања робе, траже неке податке о личности – име и презиме и јединствени матични број грађанина (ЈМБГ). Основ за обраду ових података је

Правилник о садржини и начину евидентирања промета издавањем фискалног рачуна, начину отклањања грешке у евидентирању промета преко фискалне касе и о садржини и вођењу књиге дневних извештаја („Сл. гласник РС“ бр. 140/2004), у коме је чланом 8. уређено да ако је појединачна вредност или укупна вредност купљених добара која се враћају или рекламирају већа од 500 динара, у Образац НИ се обавезно уписује штампаним словима име и презиме купца, његов ЈМБГ, а купац је дужан да се својеручно потпише. Ставом 2. истог члана је прописано да ако није поступљено у складу са ставом 1. тог члана, такав Образац НИ је неважећи, док је ставом 3. прописано да за добра која се враћају или на други начин рекламирају, а чија је појединачна вредност или укупна вредност мања од 500 динара, подаци о купцу и његов својеручни потпис нису потребни.

Будући да је правни основ за обраду тих података наведени Правилник, Повереник је упутио допис министру финансија у ком му је указао на утврђене правне стандарде који се односе на заштиту података о личности, наводећи, између осталог, да се контрола промета и извршавања пореских обавеза може извршити и другим методама, које нису инвазивне за потрошаче и којима се не угрожава њихова приватност и право на заштиту података. Поред тога, ЈМБГ сам по себи представља комплексан податак, јер у себи садржи већи број информација о личности (тачан датум рођења, место рођења или место где је лице имало пребивалиште у моменту ступања на снагу Закона о ЈМБГ, као и пол лица). ЈМБГ је јединствен за свако лице и његова незаконита обрада може довести до различитих злоупотреба због којих лице чији је ЈМБГ злоупотребљен може трпети материјалну штету (нпр. у случају крађе идентитета), али може бити нарушено и његово право на приватност. Због тога овај податак треба обрађивати само када је то законом прописано или је неопходно ради остварења сврхе обраде. Обрада оваквог податка само ради задовољена административне обавезе апсолутно је несразмерна сврси обраде, због чега је Повереник позвао министра финансија да што хитније преиспита сврсисходност прописаног решења у члану 8. Правилника и да га измени у складу са својим законским овлашћењима.

Најзад, Повереник је више пута јавно реаговао указујући на лошу праксу доношења прописа без спроведене јавне расправе.

Овом приликом указује се на то да Повереник нема овлашћење да подноси предлоге закона нити да непосредно утиче на измену прописа подношењем амандмана на предлоге закона. У случају да жели да поднесе законски предлог или амандман, Повереник би то евентуално могао да учини само индиректно, односно посредством других државних органа и тела која имају право законодавне иницијативе, као нпр. у случају када је Повереник сачинио законске одредбе о видео надзору и доставио их Министарству правде с предлогом да иницира питање допуне ЗЗПЛ.

Повереник сматра да би у циљу усаглашавања одредби о подацима о личности садржаним у посебним законима са међународним стандардима, Уставом Републике Србије и ЗЗПЛ, као и због економичности у раду, било потребно да се измене одговарајући прописи у смислу да се обавезу предлагачи закона да уз нацрт закона, било новог, било измена и допуна постојећег, доставе Влади и мишљење Повереника на одредбе тих нацрта којима се уређује материја података о личности.

6.3.3. Конференције

Повереник је током 2011. године организовао и учествовао у раду већег броја конференција и других скупова који су организовани у земљи или иностранству (У оквиру

међународне сарадње – тачка [7.2.](#) овог извештаја, биће приказано учешће на значајнијим међународним конференцијама и другим важним догађајима.).

Овом приликом посебно се указује на **значајне међународне конференције које је Повереник организовао:**

- Конференције поводом 28. септембра – Међународног дана права јавности да зна, које се организују сваке године, почев од 2006. г. у сарадњи и уз подршку Мисије ОЕБС-а у Србији, Независног удружења новинара Србије и Удружења новинара Србије, Коалиције за слободу приступа информацијама и других међународних организација (Америчко удружење правника – Правна иницијатива за централну Европу и Евроазију, Америчка агенција за међународни развој, УНДП) на којима се традиционално додељују признања органима власти за остварене резултате и допринос у остваривању права јавности да зна. Додељена је главна награда за укупни допринос остваривању права јавности да зна, као и посебна награда за најбољи Информатор о раду органа, по објављеном конкурс;
- Конференција поводом 28. јануара – Европског дана заштите података о личности, коју је Повереник организовао у сарадњи са организацијом „Партнери за демократске промене“, уз финансијску подршку Фонда за отворено друштво – Србија. Истовремено обележено је и 30 година од отварања за потписивање Конвенције Савета Европе о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података. Дан заштите података о личности први пут је обележен у Србији са циљем подизања свести о правима сваког лица, као и обавезама свих оних који рукују подацима о личности.

6.3.4. Обука

Повереник је потпуно свестан огромног значаја обуке, како лица која раде на примени Закона о приступу информацијама и ЗЗПЛ, тако и грађана који би требало да знају како да користе право на приступ информацијама од јавног значаја и право на заштиту података о личности.

У том циљу, Повереник је значајне капацитете и време уложио у област едукације, али то ни приближно није довољно да би се постигла пуна примена оба закона, посебно ЗЗПЛ. Овај закон је новији и не само грађани, него и лица која раде на примени овог закона нису у потпуности упозната с његовим одредбама. Из наведеног разлога би надлежни државни органи, а потом и органи територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе, односно други органи или организације којима је поверено вршење јавних овлашћења, требало да се укључе у овај процес и свако на свом терену, да допринос квалитетнијој примени закона.

О значају обуке за квалитетно остваривање права, али и са аспекта борбе против корупције, говоре и препоруке ГРЕКО (Групе земаља за борбу против корупције под окриљем Савета Европе). Иако је обука кадрова, као један од најбитнијих услова за примену Закона о приступу информацијама, прописана као изричита обавеза сваког државног органа, ради упознавања запослених са обавезама утврђеним овим законом. Закон је и Поверенику ставио у задатак да предузима потребне мере за спровођење обуке, ради помоћи органима и он то чини у континуитету.

Ове активности реализоване су на семинарима и конференцијама које је организовао Повереник или које су организоване међународне организације, домаће невладине организације, други државни органи или службе, органи територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе.

Повереник је током 2011. организовао **22 семинара, од којих највише за запослене у органима јавне власти**, за правилну примену Закона о приступу информацијама и ЗЗПЛ.

Од тог броја сет од **6 семинара посвећен је изради информатора о раду у складу са новим Упутством Повереника**. Ови семинари били су намењени органима власти на републичком, покрајинском и локалном нивоу.

Два семинара организована су за запослене у државним органима и организацијама, у сарадњи са Службом за управљање кадровима Владе Србије, посвећена примени ЗЗПЛ и Закона о приступу информацијама, **један семинар** у сарадњи са Библиотекарским друштвом намењен члановима друштва, **један дводневни семинар** у сарадњи са Асоцијацијом центара за социјални рад, за потребе представника социјалне заштите и **један шестодневни семинар** намењен невладиним организацијама у области заштите података о личности, у сарадњи са Удружењем грађана „Партнери за демократске промене“.

Организована је посебна презентација из области **заштите података о личности за представнике банкарског сектора у сарадњи са Удружењем банака Србије и за запослене Електропривреде Србија**.

Повереник је организовао и три радионице за потребе новинара и представника медија, у сарадњи са канцеларијом УНДП у Београду и асоцијацијама новинара.

Такође, **повереник, заменици повереника и сарадници, били су предавачи на бројним семинарима и скуповима намењеним афирмацији права на слободан приступ информацијама и заштити података о личности**. Организатори ових догађаја били су бројни органи и организације, нпр. Народна скупштина, Канцеларија за европске интеграције, Универзитет у Београду, Филозофски факултете у Београду, Факултет политичких наука, Факултет организационих наука, Дипломатска академија Министарства спољних послова, Школа „Никола Тесла“ у Београду, затим мисија ОЕБС у Србији и канцеларија УНДП у Београду, невладине организације, нпр. Транспарентност Србија, Центар за истраживање, транспарентност и одговорност, Коалиција за надзор јавних финансија, Београдски центар за људска права, Јужне вести, Културни центар РЕКС, Пиштаљка, Београдски фонд за политичку изузетност, удружења новинара, Аутономни женски центар, ЈУКОМ и др.

На трибинама, округлим столовима и сличним скуповима, у организацији других државних органа, медија и цивилног сектора, на тему цивилне контроле власти и борбе против корупције, слободе медија, информисања грађана, доступности информација од јавног значаја и класификације информација, заштите података о личности, интернета и веб презентација, архивске грађе, Повереник, заменици Повереника, као и сарадници, такође су узимали активно учешће, ради афирмисања овог права.

Афирмација ових права остваривана је и кроз бројне ауторске текстове повереника и његових сарадника, објављиваних током године.

6.3.5. Мишљења Повереника

Повереник је током 2011. године примио 310 захтева за давање мишљења за одређена стручна питања, од чега се 40 захтева односило на област слободе приступа информацијама, а 270 захтева се односило на питања из области заштите података о личности. Захтеве су подносили грађани, представници медија, органи власти и др. Повереник је одговорио на све поменуте захтеве.

Током године Служба Повереника је редовно ажурирала информације у Каталогу органа власти, који је сачинила за потребе лакшег коришћења права јавности да зна, а који броји око 11 хиљада органа јавне власти, на које се односи Закон о приступу информацијама и који је објављен на интернет презентацији Повереника. Осим што користи грађанима и свим другим потенцијалним корисницима овог права, Каталог је од помоћи и самим органима власти, укључујући и надлежно министарство за функцију надзора, без обзира што нема конститутивни карактер.

У односу на питања из области заштите података о личности, Повереник је, поред тога што је дао мишљење на бројна и разноврсна питања (270), дао и мишљење на 15 прописа, а у случају неколико од ових прописа је и учествовао у нормативним активностима приликом дефинисања појединих решења приликом израде нових прописа, односно измена и допуна постојећих, а све из оквира свог делокруга рада. Предметни прописи су: Закон о облигационим односима, Закон о банкама, Нацрт акционог плана за спровођење Стратегије заштите података о личности, Нацрт закона о приватном обезбеђењу, Нацрт закона о детективској делатности, Нацрт закона о обавезном примерку публикације, Нацрт закона о изменама и допунама Закона о основама образовања и васпитања, Нацрт правилника о заштити узбуњивача, Нацрт закона о пребивалишту и боравишту грађана, Нацрт правилника о обавезама оператора услуга са додатом вредношћу, Нацрт закона о враћању одузете имовине и обештећењу, Нацрт уредбе о ближој садржини, року и начину преузимања података неопходних за успостављање Јединствене базе података Централног регистра обавезног социјалног осигурања, Уредба о ближој садржини, року и начину преузимања података неопходних за успостављање Јединствене базе података Централног регистра обавезног социјалног осигурања, Правилник о садржини и начину евидентирања промета издавањем фискалног рачуна, начину отклањања грешке у евидентирању промета преко фискалне касе и о садржини и вођењу књиге дневних извештаја, као и Нацрт закона о јединственом матичном броју грађана.

6.4. Препреке у реализовању активности Повереника

Ефекти примене Закона о приступу информацијама, без сумње, били би далеко већи да је било веће спремности надлежних органа за отклањање појединих административних и других препрека у спровођењу овог закона. Неке од њих трају више година. Због тога се, ради реалнијег сагледавања постигнутог, и у овом извештају поново указује на оне препреке из претходног периода које нису претежно или у целости отклоњене, а које су битно утицале на реализовање активности Повереника, самим тим и на примену овог закона, као и ЗЗПЈ.

6.4.1. Одсуство свеобухватног надзора и пуне прекршајне одговорности

Нормативни услови за ефикаснији надзор над применом Закона о приступу информацијама и одговорност за његово кршење, створени су средином 2010. године.

Према подацима које је за потребе овог извештаја Повереник добио од Министарства за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу, **управни инспектори тог министарства су у 2011. извршили 146 инспекцијских надзора** над применом Закона о приступу информацијама у делу који се односи на изразу и објављивање информатора о раду државних органа и на подношење годишњег извештаја Поверенику о радњама државног органа предузетим у циљу примене овог закона, и то у **судовима јавним тужилаштвима**. Поводом ових надзора, **није поднет ниједан захтев за покретање прекршајног поступка**, упркос чињеници да одређени број ових орган, ове законске обавезе није извршио, што се утврђује из статистичких података којима Повереник располаже у вези са достављеним извештајима органа.

Управни инспектори такође су вршили надзор у погледу поступања органа јавне власти по решењима Повереника, у **202 случаја**, поводом којих су, како се наводи у извештају, утврдили да су органи поступили у 121 случај, а за остале случајеве је поступак у току. **Ни поводом ових надзора није поднет ниједан захтев за покретање прекршајног поступка**, мада сама чињеница да је Повереник по жалби наложио да се информација учини доступном тражиоцу, потврђује да је жалба основана и да је повређено право тражиоца, што је такође санкционисано као прекршај.

Наведени подаци говоре да ни у 2011. години функција надзора над применом овог закона, као ни у претходних шест година, није обезбеђена у пуном капацитету, а тиме ни одговорност органа јавне власти за повреду права на приступ информацијама као ни за неизвршавање других обавеза које проистичу из Закона о приступу информацијама, у погледу спровођења мера за унапређење јавности рада. То може бити подстрек органима на кршење овог Закона, уколико се таква пракса настави.

Имајући у виду број основаних жалби (1.458) које је Повереник решио у 2011. по чему се мери број случајева повреде права само у поступању по захтевима, као и проценат испуњења осталих законских обавеза у погледу достављања извештаја, спровођења обуке и израде и објављивања информатора, чињеница да управни инспектори у 2011. нису поднели ниједан захтев за покретање прекршајног поступка против одговорних лица у органима власти, те да нико није сносио одговорност за повреду овог људског права, је веома забрињавајућа. Служба Повереника је при томе доставила списе за око две хиљаде случајева надлежним министарствима и то Министарству културе 1.751, од чега је највећем броју случајева, наступила застарелост, а у 2010. и 2011. Управној инспекцији 408 оваквих обавештења, као и све расположиве податке око извршења законских обавеза органа власти.

6.4.2. Одсуство одговарајуће заштите тзв. „узбуњивача“, одн. „дувача у пиштаљку“

Упркос чињеници да је још у априлу 2010. године Савет Европе усвојио Резолуцију о заштити „узбуњивача“ (инсајдера, whistle-blowers, „дувача у пиштаљке“), која позива све државе чланице да преиспитају своје одговарајуће прописе о овој заштити, у Србији не постоји закон којим би на свеобухватан начин

било уређено питање заштите „узбуњивача“, тј. оних који пријаве сумњу на корупцију у јавном и приватном сектору.

Изменама Закона о приступу информацијама из децембра 2009. године у овај закон унете су одредбе којима је требало обезбедити заштиту запослених у органу власти тзв. „узбуњивача“, одн. „дувача у пиштаљку“, који у интересу борбе против злоупотреба и корупције, обелодане информације, означене поверљивим, а које указују на такве појаве. Уместо тога, према усвојеним одредбама, заштита се односи на оне информације које иначе, по Закону, не би могле бити ускраћене јавности, тако да оне и немају практичан значај.

Такво законско решење не пружа никакву гаранцију од одговорности запосленом који, у истинској вери да се иза ознаке тајности документа скрива некаква незаконита радња, обелодани такав документ, односно информацију.

Повереник је дао подршку доношењу Правилника о заштити лица које пријави сумњу на корупцију у 2011. од стране Агенције за борбу против корупције, уз резерву да се та материја мора уредити законом, свеобухватно, а не само у областима у којима Агенција има надлежност.

6.4.3. Проблеми у поступку принудног извршења решења Повереника

Механизми установљени изменама чл. 28. Закона о приступу информацијама (у мају 2010. године) по којима Влада, на тражење Повереника, треба да обезбеди извршење решења Повереника, у пракси не функционишу у пуној мери.

Наиме, према изменама Закона о приступу информација од 26. маја 2010. године, Повереник спроводи административно извршење својих одлука у складу одредбама закона који регулише општи управни поступак, које се односе на извршење неновчаних обавеза, а када ни мере које му стоје на располагању (принуда изрицањем новчаних казни) не дају ефекте, Повереник се, по закону, обраћа Влади да обезбеди извршење решења својим мерама, укључујући меру непосредне принуде. По том основу, Повереник се у 2011. у **17 случајева**, у којима је исцрпео све мере које су му стајале на располагању, у складу са Законом, **обратио Влади да обезбеди извршење решења Повереника**, Повратне информације по овим предметима, Повереник од Владе није добио, али је на тражење за потребе овог извештаја, добио информацију да је Генерални секретаријат Владе у таквим ситуацијама упућивао дописе и налагао министарству за надзор над радом органа, да оно предузме потребне мере ради извршења решења.

Из података о надзору управних инспектора се не може закључити да је и у једном случају предузета мера непосредне принуде према органу власти да тражену информацију, односно документ учини доступном тражиоцу, као што ни у једном случају није поднет захтев за покретање прекршајног поступка против одговорног лица у органу власти за почињени прекршај.

6.4.4. Неадекватно нормативно окружење и одсуство примене комплементарних прописа

6.4.4.1. У области слободе приступа информацијама

У материји слободног приступа информацијама од јавног значаја не постоји конзистентност правног система Републике Србије. О проблему неусаглашености одредаба о приступу информацијама у многим процесним и другим законима, и одредаба Закона о приступу информацијама, било је речи и у ранијим годишњим извештајима и у том погледу ситуација се није битно променила ни током 2011. године.

Главни узрок овом проблему Повереник види у недовољној бризи надлежних да приликом доношења закона обезбеде нужно јединство правног система. Осим тога, разлог томе је и чињеница да према Пословнику Владе, не постоји изричита обавеза обрађивача закона да у поступку припреме нацрта закона, прибавља мишљење Повереника.

Последица тога је да многи процесни закони, из периода тзв. „процедуралне транспарентности“, као нпр. Закону о општем управном поступку, па чак и они из скоријег времена, као нпр. о парничном, кривичном, прекршајном поступку, садрже одредбе којима се приступ информацијама дозвољава само одређеним лицима (нпр. странкама у поступку) или се условљава доказивањем постојања „оправданог“ или „основаног“ интереса за приступ информацијама, или се дозвољава само увид у документ, а не обезбеђује се и копија документа, што је супротно једном од основних европских принципа на коме је заснован Закон о приступу информацијама, према којем ово право припада свакоме, под једнаким условима. Том приликом се постојање оправданог или основаног интереса да зна, увек претпоставља, са могућношћу да орган доказује супротно.

Друга група закона такође садржи ограничавајуће одредбе у погледу приступа информацијама, с позивом на тајност података, као нпр. Закон о тржишту хартија од вредности, Закон о полицији, Закон о пореском поступку и пореској администрацији и др. На основу ових закона, органи власти аутоматски ускраћују тражене информације и у случају када, осим овог формалног, није испуњен и други, материјални услов прописан Законом о приступу информацијама, тј. без доказа да је то неопходно да би се заштитио неки претежнији легитимни интерес и без доказа о могућим штетним последицама. Уместо да применом теста претежнијег интереса утврде да ли приступ информацији треба дозволити упркос ознаци поверљивости документа, органи власти то готово никада не чини, остављајући Поверенику да донесе одлуку у поступку по жалби.

Забележени су и случајеви да се чак и код доношења нових или измена прописа након што је донет Закон о приступу информацијама (нпр. Закон о заштити здравља) није водило довољно рачуна о потреби да се одговарајуће одредбе о јавности рада и доступности информација усагласе са европским стандардима, односно одговарајућим стандардима садржаним у релевантним међународним документима на којима је заснован и Закон о приступу информацијама, као *lex specialis*-ом у материји приступа информацијама од јавног значаја, на шта упућује Декларација о доступности информација, коју су у децембру 2004. заједнички усвојили специјални извештач Уједињених нација за слободу мишљења и изражавања, представник ОЕБС-а за слободу медија, и специјални извештач Организације америчких држава за слободу изражавања, која је изричита да у случају супротности, закон о доступности информација има предност примене у односу на друге законе.

За квалитетну примену Закона о приступу информацијама је веома важна примена Закона о тајности података. Нажалост, иако донет 2009. Закон о тајности података се још увек не примењује, нити су донети најважнији прописи за његово спровођење, као нпр. они о ближним критеријумима за одређивање степена тајности „државна тајна“, „строго поверљиво“, „поверљиво“ и „интерно“.

Препорука Комитета министара Савета Европе, Р бр. 2002, управо говори да „треба избегавати да тајност документа аутоматски онемогућава увид у тај документ у будућности“, те да се орган власти који поступа по захтеву тражиоца информације, мора уверити да ли су заиста испуњени услови за тајност тог документа, применом теста „одмеравања интереса“ у сваком конкретном случају, при чему би разлози због којих је неки документ означен тајним, били од пресудног значаја за доношење одлуке по захтеву тражиоца.

Одсуство надзора над применом Закона о тајности података и велико кашњење са доношењем подзаконских аката има за последицу то 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. То значајно штети примени Закона о приступу информацијама и ствара конфузију лицима овлашћеним за поступање по овом закону. Истовремено, пракса Повереника говори, а и јавности је познато да се не ретко, код ускраћивања тражених информација с позивом на поверљивост документа, радило о прикривању недозвољених радњи, односно корупцији.

На последице непримењивања Закона о тајности података Повереник је јавно упозоравао надлежне више пута, последњи пут писмом које је упутио Влади у јануару ове године, указујући на озбиљне ризике, не само за остваривање права јавности него у можда много већој мери за безбедносне интересе земље и општу правну сигурност.

Доношење закона којим би се уредило питање отварања тајних досијеа служби безбедности такође је важно за примену Закона о приступу информацијама и ЗЗПЛ.

6.4.4.2. У области заштите података о личности

У области заштите података о личности је слична ситуација као и у области слободе приступа информацијама, у погледу неадекватног нормативног окружења и одсуства примене комплементарних прописа. Још увек нису усвојени прописи које је неопходно донети како због формалних обавеза успостављених одговарајућим прописима, тако и због суштинске потребе за нормативним уређивањем одређених питања. Тако нпр. Влада још увек није донела Акциони план за спровођење Стратегије заштите података о личности, са дефинисаним активностима, очекиваним ефектима, носиоцима конкретних задатака и роковима за извршење задатака, иако је рок за усвајање овог плана истекао 20 новембра 2010. године. Такође, Влада још увек није уредила начин архивирања и мере заштите нарочито осетљивих података, иако је рок за ово истекао још 4. маја 2009. године.

Поред усвајања нових прописа, неке од постојећих прописа потребно је изменити, јер нису усаглашени са релевантним међународним документима. То се пре свега односи на сам ЗЗПЛ. Разлог – више одредби ЗЗПЛ нису у потпуности усаглашене са Директивом

Савета Европе 95/46 и Конвенцијом број 108 Савета Европе о заштити лица у односу на аутоматску обраду података о личности. Такође, поједине одредбе ЗЗПЛ нису усаглашене ни са Уставом Србије, посебно с чланом 42. став 2, који утврђује да се прикупљање, држање, обрада и коришћење података о личности уређује искључиво законом, док ЗЗПЛ у неколико одредби (члан 12, 13, 14) прописује да обрада података (јединствени појам за све радње предузете у вези с подацима) може да се уреди и подзаконским актом, другим прописом или уговором.

Поред тога што нису усаглашене са релевантним међународним документима, већи број одредби ЗЗПЛ су неодговарајуће, односно непотпуне. Такође, поједина питања нису ни уређена ЗЗПЛ. Нпр. не постоје ни начелне одредбе о директном маркетингу, биометрији, видео надзору, медицинским подацима и др. Такође, неодговарајуће, односно непотпуно су дефинисани неки основни појмови (орган власти, корисник података), непотпуне су одредбе о изношењу података из Србије, не дефинишу се „историјске, статистичке или научноистраживачке сврхе”, не прави се јасно раздвајање апсолутних и условних изузетака од примене ЗЗПЛ, нејасне су одредбе о територијалном важењу ЗЗПЛ, неодговарајућа су решења о овлашћењима Повереника у вршењу надзора, не прави се разлика између малих руковалаца података (који имају запослено два или три лица и мале базе података) и великих руковалаца података (који имају више стотина или хиљада запослених и огромне базе података), не прави се разлика у погледу обавеза између руковалаца у приватном и јавном сектору и др.

Повереник је мишљења да је један од кључних недостатака ЗЗПЛ одсуство одредби о видео надзору, тим пре што ова материја уопште није уређена у правном систему Србије. Имајући то у виду, иако нема право законодавне иницијативе, Повереник је припремио свеобухватан текст допуне ЗЗПЛ по питању видео надзора и исти доставио Министарству правде, али још увек нема никакву информацију од овог министарства с тим у вези.

На напред наведена, као и на низ других питања, указано је и детаљно описано у обимном Извештају Експертског тима Делегације ЕУ по пројекту „Подршка Поверенику за информација од јавног значаја и заштиту података о личности“. Овај извештај би требало да послужи као основ приликом рада на изменама и допунама ЗЗПЛ.

Овом приликом се посебно указује на то да је потребно изменити/допунити бројне посебне, секторске законе, који или не разрађују начела ЗЗПЛ, или то чине непотпуно, односно на неодговарајући начин. Према већ поменутом члану 42. Устава Србије и члану 8.ЗЗПЛ, правни основ за обраду података може бити или закон или слободно дат пристанак, односно сагласност лица. Највећи број закона, нарочито оних који су донети пре доношења ЗЗПЛ, не садрже одредбе којима се прецизно уређује материја прикупљања, држања, обраде и коришћења података о личности, односно ти закони не уређују који подаци се могу обрађивати, шта је сврха обраде, како и колико дуго се подаци чувају, ко може користити те податке, и сл.

6.4.5. Проблем смештајног простора

Институција Повереника, иако основана 2004. и то међу првим независним институцијама, још увек нема коначно и на одговарајући начин решено питања простора, важног за нормалан рад и остваривање функције у пуном капацитету. Ово питање је чак добило и политичку димензију чињеницом да је уврштено у Политичке

критеријуме на Листи краткорочних приоритета у процесу европских интеграција након Мишљења Европске комисије.

Од почетка рада, након што је шест месеци чекао простор за рад, Повереник је у два наврата добијао додатне просторије, на две локације.

У априлу 2010. године надлежна комисија Владе је донела Закључак којим се Поверенику распоређују на сукоришћење просторије у ул. Карађорђева бр. 48 у Београду. Међутим, коришћење овог простора није могуће без претходне адаптације која због изузетно лошег стања у којем се зграда налази, као и статуса зграде (Зграда је под заштитом државе.), захтева веома велика материјална средства која далеко превазилазе износ буџетских средства Повереника и других сукорисника.

У таквим околностима, већина сада запослених лица је примљена тек последње три године. Наиме, до априла 2009. године било је запослено свега 6 лица (укључујући и оне за административне и техничке послове), што је, како је напред наведено, далеко испод стварних потреба органа и обима посла.

Директна последица нерешавања овог питања је и „неажурност“ Повереника у поступању. Наиме, око 2.500 предмета (чак хиљаду више него у 2010.) по жалбама оних чије је право на приступ информацијама повређено, без кривице Повереника, чека на доношење одлуке, а протекао је законски рок од 30 дана у коме је Повереник био у обавези да донесе одлуку. То исувише оптерећује рад запослених, а посебно стрепња у губитак поверења грађана у рад институције Повереника. Осим тога, информација често када се не добије на време, може много да изгуби на свом значају. Због великог прилива предмета и недостатка потребних кадрова, Повереник је био принуђен да активности усмерава на пре свега оне задатке и надлежности због чијег одлагања је претила највећа штета.

7. САРАДЊА

7.1. Сарадња са државним органима и организацијама

Однос **Народне скупштине** Републике Србије и независних органа уређен је Пословником Народне скупштине донетим средином 2010. У фази доношења Пословника, сугестије Повереника као и Заштитника грађана, у вези са поступком поводом извештаја независних органа, уважене су, при чему је кључну улогу имао међународни притисак.

Сарадња Народне скупштине и Повереника је, независно од тога, функционално била добра. Народна скупштина је на седници од 7. јула 2011. разматрала и усвојила препоруке Одбора за правосуђе и управу и Одбора за културу и информисање поводом Извештаја о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности. Закључак Скупштине о Извештају као и Закључак у вези са његовим разматрањем, објављени су у „Сл. гласнику РС“, број 52/11 од 15. јула 2011. Ипак, препоруке Повереника за отклањање препрека и унапређења стања у областима деловања нису до краја спроведене.

Повереник је и у 2011. години имао добру сарадњу са другим **самосталним, независним државним органима и контролним телима** по питањима унапређења рада. Посебно добру сарадњу Повереник је остваривао са Заштитником грађана. Са Државном ревизорском институцијом и Управом за јавне набавке Повереник је од априла 2010. и партнер у заједничком пројекту Развојног програма Уједињених нација (УНДП) на унапређењу транспарентности јавних финансија.

Повереник је имао разговоре и са председником Републике, председником Владе, председницима Уставног суда и Врховног касационог суда, Републичким јавним тужиоцем, као и представницима Управног суда, о разним отвореним питањима у вези са областима рада.

Однос **Владе** према институцији Повереника се у 2011. није значајно мењао у односу на претходни период и осим вербалне подршке, реално нису учињени битни помаци. Чињенице указују на то да Влада у овој институцији још увек не препознаје корисног партнера на остваривање циљева који би морали бити заједнички, као што су развијање демократије и владавине права, а посебно успостављање демократске контроле јавности над радом власти као битне претпоставке за борбу против корупције, злоупотреба, нерационалности и сл. У прилог томе говори спорост Владе и њених служби у обезбеђењу потребних услова за рад ове институције, као и друге услове за примену закона које Повереник штити.

Повереник је више пута председнику и другим члановима Владе скретао пажњу на питања од значаја за његову област рада. О неким је већ било речи и у овом извештају.

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 и свакодневних консултација представника ових органа са Службом Повереника. Појединачни контакти и разговори са одређеним министрима, у неким, не свим, су давали резултате, као нпр. са потпредседником Владе и министром унутрашњих послова, министром за државну управу, правосуђе, за телекомуникације, културу и информисање.

Остварена је добра сарадња са Канцеларијом за европске интеграције по питању остваривања приоритета утврђених Националним програмом Владе, достављања извештаја о напретку Србије у процесу европских интеграција, као и достављања одговора на Упитник Европске комисије.

Добра сарадња остварена је и са Управом за заједничке послове републичких органа у обезбеђењу одговарајућих техничких услуга.

Повереник је сарађивао и са Привредном комором Србије и Привредном комором Београда, Удружењем банака Србије и другим привредним асоцијацијама, у подршци организације стручних скупова.

7.2. Међународна сарадња

Међународна сарадња Повереника, као и претходних година, била је успешна и током 2011. године. Поред сада 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), Повереник је успоставио и сарадњу са другим организацијама и државним органима.

Повереник је учешћем на неколико значајних међународних конференција остварио сарадњу са органима других држава надлежних у обе или у једној од области надлежности Повереника. Такође, ове 2011. Повереник је примљен у пуноправно чланство Регионалног форума државних органа Централне и Источне Европе за заштиту података о личности.

Представници Повереника учествовали су и на следећим већим међународним скуповима:

- 7. Међународна конференција повереника за приступ информацијама у Отави, Канада (Од 2. до 6. октобар 2011. године), посвећеној улози Повереника и других органа у обезбеђивању права на приступ информацијама, односу отворених података и слободног приступа, нових технологија и будућности транспарентности, као и приватности и утицају информационих технологија на приватност лиц;
- 33. Међународна конференција повереника за приватност и заштиту података о личности, у Мексико Ситију, Мексико (Од 1. до 3. новембар 2011. године) под називом „Глобално доба“, на којој је ужи фокус пленарних и подељених сесија био на утицају информационих и комуникационих технологија на приватност појединаца и обавезе различитих актера у вези са тим.
- 13. Конференција надлежних државних органа Централне и Источне Европе за заштиту података о личности, у Будимпешти, Мађарска (28-29. април 2011. године), којом приликом је Повереник примљен као пуноправан члан ове асоцијације;
- Високи скуп – Заштита података о личности, поводом обележавања 30 година од усвајања Конвенције Савета Европе бр. 108 о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података, у Бриселу, Белгија (27 – 29. јануара 2011), у организацији Европске Комисије и Савета Европе;
- Међународна конференција о отварању тајних полицијских досијеа у бившим комунистичким државама, у Берлину, Немачка (14-15. септембар 2011. године), у организацији Представништва Европске комисије у Немачкој, Удружења за Југоисточну Европу и Федералног комесара за Штази документе.

У погледу сарадње на међународном нивоу, значајно је истаћи да је представник Повереника изабран за члана Бироа Саветодавног комитета при Конвенцији Савета Европе о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података. Тако, Повереник је по први пут постао члан радног тела унутар органа или организације која доноси међународне прописе и стандарде заштите података о личности.

Повереник је сарађивао са Европском полицијском службом – Европол (EUROPOL) и Европски телом са правосудну сарадњу – Евроцаст (EUROJUST) у децембру 2011. године. Тако, Повереник је примио представнике Европол-а у оквиру студијске посете и процене поштовања права на заштиту података о личности у сектору полиције. Такође, у децембру Повереник је примио и представнике Европског Евроцаст-а (EUROJUST) са којима је разговарао о заштити података о личности у Републици Србији у области правосудја и сарадње правосудних органа.

Поред сарадње са надлежним институцијама из региона које се баве заштитом података из Словеније, Хрватске, Босне и Херцеговине, Македоније и Црне Горе, сарадња је остварена и са колегама из Бугарске и Мађарске. Ова сарадња остварена је и у области слободног приступа информацијама. Поред ових органа, са изузетком Босне и Херцеговине

и Црне Горе (које немају посебне органе који обезбеђују остваривање права, већ искључиво судску заштиту), сарадња је остварена и са повереницима Канаде, као и Немачке, како федералним, тако и повереницима провинција.

Током 2011. 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 2011. године 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. њ.е. Венсен Дежером, шефом Делегације Европске уније у Републици Србији, њ.е. Димитриосом Кипреосом, шефом Мисије ОЕБС у Србији, гђом Антје Ротемунд, шефицом Канцеларије Савета Европе у Београду и др.

7.3. Сарадња са организацијама цивилног друштва

Током 2011. 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.

У том смислу, значајно је поменути и сарадњу 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 с обзиром на то да су активности организација у домену слободног приступа информацијама знатно израженије него у области заштите података знатно. Повереник је наставио сарадњу са удружењима као што су: Грађанске иницијативе, Транспарентност Србије, Београдски центар за људска права, Фонд за политичку изузетност, Европски покрет у Србији, Фонд за отворено друштво, Комитет правника за људска права, Удружење банака, Центар за безбедносне студије, Стална конференција градова и општина, Београдски центар за безбедносну политику, Аутономни женски центар и другим.

7.4. Сарадња са медијима и приказ активности Повереника у медијима

Током 2011. Повереник је наставио да развија раније успостављену добру сарадњу 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 искључиво онлајн медијима, као што су Истиномер, Пиштаљка, Јужне вести, као и бројним штампаним и електронским медијима.

7.5. Сарадња по пројектима

Повереник је у извештајном периоду остваривао сарадњу по пројектима, реализујући предвиђене пројектне активности. Тако, Повереник је наставио спровођење пројекта „Јачање механизма одговорности у јавним финансијама“, у сарадњи са Развојним програмом Уједињених нација (UNDP) у Београду, чији је циљ пружање подршке изградњи и подизању капацитета Службе Повереника, а који финансира Влада Краљевине Норвешке.

Током 2011. године одобрен је пројекат „Унапређење заштите података о личности“ („Twinning Light“ SR/2009/IB/JH/01TWL „Improvement of Personal Data Protection“) који се финансира из средстава Инструменти претприступне помоћи Републици Србији, „IPA 2009“, чија је сврха да се унапреди знање и ојачају механизми примене прописа и стандарда, као и надзора над њиховим спровођењем. Пројекат ће се спроводити током 2012. године.

8. ЈАВНОСТ РАДА ПОВЕРЕНИКА

Све информације које се односе на рад Повереника доступне су на Интернет презентацији Повереника, на адреси: www.poverenik.rs, и то како оне у вези примене Закона о приступу информацијама и Закона о заштити података, тако и оне које се односе на саму Службу Повереника. Јавност података у вези примене закона обезбеђује се путем јавних саопштења, начелних мишљења и ставова по захтевима органа, или појединачних, изражених кроз одлуке Повереника по жалби. На Интернет презентацији Повереника налазе се и релевантни документи (међународни, домаћи, закони, други прописи), информације у вези са радом Службе Повереника, статистички подаци о решавању предмета и донетим одлукама, о одобреном буџету и његовом извршењу, платама, расположивој опреми за рад, организацији, запосленима, обрасцима и др.

Тако се током 2011. Повереник 50 пута огласио саопштењем за јавност, реагујући на актуелна питања и проблеме које превазилазе значај једног случаја, односно који су постали или прете да постану негативна појава. Сва саопштења су објављивана на интернет страници Повереника, а скоро сва су пренели и медији.

На Интернет презентацији Повереника такође се налази и Информатору о раду Повереника, који исто тако садржи бројне од горе наведених, али и друге информације. Информатор се једном месечно ажурира.

Интернет презентација Повереника је на српском језику (ћирилица и латиница) и на енглеском језику.

Јавност рада се обезбеђује и подношењем извештаја Повереника Народној скупштини, извештавањем надлежних скупштинских одбора, као достављањем извештаја председнику Републике, Влади и Заштитнику грађана, као и кроз достављање других релевантних података надлежним органима.

Од почетка рада Повереник је поднео Народној скупштини шест редовних годишњих извештаја (2005-2010) као што је и поднео Одбору за културу и информисање Народне скупштине, новембра 2005. године, један ванредни извештај о спровођењу Закона о приступу информацијама. Извештаји Повереника за 2005. и 2006. годину су разматрани и прихваћени на Одбору за културу и информисање, а Скупштина их није разматрала у

пленуму, с тим да је извештај за 2006. годину био предмет расправе народних посланика у оквиру поновног избора Повереника у јуну 2007. године. Супротно томе, извештаји за 2007, 2008. и 2009. годину, нису уопште разматрани.

Извештај Повереника за 2010. Народна скупштина је разматрала на седници од 7. јула 2011., и усвојила препоруке Одбора за правосуђе и управу и Одбора за културу и информисање поводом Извештаја о спровођењу Закона о приступу информацијама и Закона о заштити података о личности. Закључак Скупштине о Извештају као и Закључак у вези са његовим разматрањем, објављени су у „Сл. гласнику РС“, број 52/11 од 15. јула 2011.

Извештаји су доступни на Интернет страници Повереника.

9. ПРЕДЛОЗИ И ПРЕПОРУКЕ ПОВЕРЕНИКА

Повереник очекује да ће Народна скупштина, у складу са чланом 58. Закона о Народној скупштини, размотрити овај извештај и подржати напоре и активности Повереника у остваривању и даљем унапређивању права на слободан приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности.

Примена Закона о Народној скупштини и Пословника Народне скупштине треба да допринесе квалитетнијем и објективнијем разматрању извештаја независних државних органа и спровођењу препорука из извештаја, као услова бољег остваривања права.

Институт права на слободан приступ информацијама од јавног значаја током 2011. године коришћен је чешће него претходних година, што је са аспекта људских права охрабрујуће. Ипак, проблема у примени Закона о приступу информацијама на које је Повереник указивао и у претходних шест годишњих извештаја, значајно отежавају остваривање права као и рад Повереника. Извештај Повереника о примени овог закона у 2010, као ни претходни са готово идентичним препорукама, нису довели до реализације датих препорука.

Због спорости или потпуне пасивности надлежних у отклањању евидентираних слабости које утичу на примену Закона о приступу информацијама, изостају квалитетнији, а преко потребни резултати на плану демократске контроле власти од стране јавности, посебно на плану борбе против корупције и разних злоупотреба, за шта овај закон има велике потенцијале.

Слична је ситуација и у погледу заштите података о личности. Материја заштите података о личности, у правном систему Србије требало би, у складу са Уставом Србије, да буде уређена ЗЗПЛ и већим бројем посебних, секторских закона. Међутим, начела ЗЗПЛ, као општег закона у области заштите података о личности, најчешће нису даље разрађена посебним законима, или је то учињено непотпуно, односно неодговарајуће.

Поред недостајућих одредби у секторским законима, ни одређене одредбе ЗЗПЛ или нису усаглашене са релевантним међународним документима или не одговарају реалним потребама, а поједина питања уопште нису ни уређена ЗЗПЛ.

Повереник сматра да органи власти нису предузели све потребне мере како би се у свему створили одговарајући услови за остваривање права на слободан приступ информацијама од јавног значаја и права на заштиту података о личности.

У циљу квалитетнијег остваривања права на слободан приступ информацијама од јавног значаја и заштите података о личности, **Повереник посебно предлаже Народној скупштини** да приликом доношења нових и измене постојећих прописа, уз уважавање одговарајућих европских стандарда, **утврди и предузима следеће мере:**

1) Обезбеди јединство и конзистентност правног система у области слободног приступа информацијама од јавног значаја и заштите података о личности,

2) инсистира на примени механизма и гаранција за остваривање прописа у пракси, у областима слободног приступа информацијама од јавног значаја и заштите података о личности, као и на вршењу надзора над њиховим спровођењем и извршавањем,

3) инсистира на одговорности за пропусте у раду државних органа и државних функционера у областима слободног приступа информацијама од јавног значаја и заштите података о личности,

4) пружи одговарајућу подршку у стварању услова за пуну самосталност у раду Повереника.

У истом циљу, Повереник посебно предлаже Влади Републике Србије да предузме мере које ће обезбедити:

- 1) одговарајући простор за несметан рад Повереника, у најкраћем могућем року,
- 2) 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,
- 3) интензивнији и обухватнији надзор над применом Закона о приступу информацијама, и доследно томе, примену конкретних мера према онима који не поштују закон,
- 4) извршење обавезујућих и извршних решења Повереника,
- 5) одговарајућу заштиту тзв. „узбуњивача“ односно „дувача у пиштаљку“, а у складу са одговарајућом Резолуцијом Савета Европе 1729 (2010),
- 6) већи степен транспарентности рада свих органа власти и објављивање информација о њиховом раду на проактивној основи,
- 7) доношење новог Закона о заштити података о личности или веома обимних и значајних измена и допуна постојећег, усаглашених са реалним потребама и релевантним међународним стандардима,
- 8) доношење акта о начину архивирања и мерама заштите нарочито осетљивих података,
- 9) доношење Акционог плана за спровођење Стратегије заштите података о личности, са дефинисаним активностима, очекиваним ефектима, носиоцима конкретних задатака и роковима за извршење задатака,

- 10) измене одговарајућих прописа у циљу обавезивања предлагача закона да уз нацрт закона, односно измена и допуна закона, доставе Влади и мишљење Повереника на одредбе тих нацрта којима се уређује материја података о личности.
- 11) континуирано обучавање запослених у органима власти у циљу доследног и благовременог спровођења обавеза које проистичу из Закона о приступу информацијама и ЗЗПЛ, уз пуну сарадњу Повереника,

Прихватање и спровођење предложених мера услов су за квалитетнију примену закона из надлежности Повереника.

ПОВЕРЕНИК

Родољуб Шабић, с.р.

У Београду, 27. марта 2012.
Бр.: 011-00-560/2011-01