

налазили информатори министарства која су укинута, да су информатори углавном били неажурирани и да нека министарства у то доба уопште нису имала објављен информатор.

По истеку сто дана од избора Владе, Служба Повереника је урадила поновну анализу стања у погледу објављивања информатора о раду министарстава и на основу тога, повереник је Министарству правде и државне управе упутио предлог за подношење захтева за покретање прекршајног поступка против министарстава која нису спровела ову законску обавезу, тј. два министарства нису уопште имала објављене информаторе и шест министарства чији информатори су били са значајним недостацима. Министарство није поднело ниједан захтев за покретање прекршајног поступка.

Када су у питању органи локалне самоуправе, стање у 2012. је боље у односу на 2011, када пре интервенције Повереника, чак 45 општина није уопште имало објављен информатор о раду. Повереник је свим општинама у Србији током 2011/2012 упутио писма у вези израде информатора о раду. Већина општина је поступила по налогу Повереника, али се протеклом времена, подаци у информаторима опет не одржавају ажурним. Пример за то су градови Крушевац, Јагодина, Лесковац и Панчево, као и у Краљеву, где након измена у организацији градских управа, нису сачињени информатори нових управа. Када је у питању Информатор о раду Града Београда, анализа показује да се не ажурирају, тј. не приказују актуелни подаци о приходима и расходима, јавним набавкама, платама и др.

Током 2012. урађена је и анализа информатора прекршајних судова. Она је показала да је укупно 23 информатора прекршајних судова било објављено на сајту Вишег прекршајног суда, да су два прекршајна суда информаторе доставила Поверенику али их нису објавили на Интернету а да остали прекршајни судови, њих 21 нису ни израдили ни објавили информаторе о раду. Већина информатора ових судова није сачињена у складу са Упутством. Анализа је достављена судовима, након чега су сви који то нису раније учинили објавили информаторе на сајту Вишег прекршајног суда. Међутим, провером на случајном узорку установљено је да квалитет и даље веома одступа од прописаног, да се своди само на формално задовољење обавезе.

Крајем године, започета је анализа информатора установа у области високог образовања, универзитета, факултета и високих школа, која је настављена у 2013. години.

Један од начина на који је Повереник стимулисао државне органе да квалитетније сачине информаторе о раду била је и у 2012. години додела награде за најбољи информатор о раду. Награда је додељена 28. септембра, поводом Међународног дана права јавности да зна Привредној комори Србије. Такође, приликом доделе награде за највећи допринос афирмисању права на приступ информацијама и транспарентност у раду, која се додељује традиционално на овај исти дан, жири је као битан елемент узимао у обзир проактивно објављивање информација, односно, објављивање и редовно ажурирање информатора о раду. Признање је додељено Народној скупштини Републике Србије за укупан допринос у спровођењу Закона, транспарентност рада, за веома садржајан и ажуран Информатор о раду и Интернет презентацију, која се нарочито истиче по проактивном објављивању детаљних информација о трошењу буџетских средстава којима располаже, што привлачи велику пажњу јавности и афирмише овај вид објављивања података уопште, постављајући тако стандарде и за остале јавне институције.

До сада предузете мере у овој области су биле усмерене првенствено ка томе да што већи број органа објави информаторе, упоредо са интервенцијама за подизање квалитета информатора оних органа који изазивају веће интересовање јавности и у том погледу одређени напредак постоји, мада је одговор на ову законску обавезу испод уложених залагања од стране Повереника, због нефункционисања прекршајне одговорности. Државни органи често без интервенције Повереника запостављају ажурирање података, и многи од њих израђују информаторе како би се задовољила форма, уз избегавање приказивања „осетљивих“ података, оних које се тичу потрошње новца. Прекршајна одговорност за необјављивање информатора која је најалост и у 2012. изостала, свакако би дала далеко боље резултате као и то да Повереник има веће капацитете за тај посао, будући да сада на њима ради само један запослени, уз остале послове свог радног места.

Иницијативе и мишљења у вези са прописима

Повереник је током 2012. више пута давао иницијативе за доношење нових или измену постојећих прописа или подржавао сличне иницијативе које су долазиле од других субјеката, а све ради побољшања регулативе која се односи на остваривање права на приступ информацијама. По захтевима из органа власти, али и грађана, Повереник је давао и мишљењима која су у функцији правилније примене Закона о приступу информацијама. У вези са тим, потребно је нагласити да Повереник нема овлашћење да предлаже доношење закона, нити је Пословником Владе утврђена обавеза да се у поступку припреме прописа, прибавља мишљење Повереника са аспекта прописа чију примену он штити. Из тих разлога, Повереник је мишљења поводом доношења или измена прописа могао упутити тек након неформалних сазнања о таквим активностима или након што се на Интернет страници органа објави текст нацрта или предлога прописа.

Међу оваквим иницијативама, односно мишљењима у 2012. години могу се издвојити следеће:

- мишљење упућено свим посланичким групама у Народној скупштини о томе да Предлог закона о архивској грађи који је поднео народни посланик, није у складу са одговарајућом Препоруком Савета Европе бр. Р (200) 13 о доступности архивске грађе и да предложени концепт приступа архивској грађи гарантује нижи ниво права од оног који предвиђа Закон о приступу информацијама,
- мишљење на Нацрт закона о службеницима у локалним самоуправама који је припремило тадашње министарство надлежно за послове државне управе и локалне самоуправе, о несагласности појединих одредаба о приступу информацијама са основним начелима који предвиђа Закон о приступу информацијама,
- иницијативе министарству надлежном за послове правде, упућене поводом измена процесних закона из области правосуђа, да се измене одредбе које говоре о приступу информацијама у Законик у кривичном поступку, Закону о парничном поступку и Закону о прекршајима, на начин који би био уподобљен са основним принципима и стандардима који важе у погледу остваривања права на приступ информацијама од јавног значаја,
- иницијативе упућене министарству надлежном за послове здравља поводом припрема Нацрта закона о заштити права пацијената и Нацрта закона о посебним

мерама за спречавање вршења кривичних дела против полне слободе према малолетним лицима, да се измене одредбе које говоре о приступу информацијама на начин који би био уподобљен са основним принципима и стандардима који важе у погледу остваривања права на приступ информацијама од јавног значаја,

- мишљење на Нацрт уредбе о ближним критеријумима за одређивање тајних података степена тајности „ДРЖАВНА ТАЈНА“ и „СТРОГО ПОВЕРЉИВО“ достављено генералном секретаријату Владе, којим је указано да се предложени концепт Уредбе, супротно Закону о тајности података, заснива на попису аката, тј. тајних података, уместо ближних критеријума за одређивање степена тајности, и да је такав концепт неутемељен и са становишта Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја,
- мишљење на радни текст Стратегије за борбу против корупције за период 2012-2013. достављен Министарству правде и државне управе, са становишта обезбеђења већег степена транспарентности рада органа власти.

Такође, на основу појединачних захтева грађана или представника органа власти, Повереник је припремио и доставио 43 мишљења која се односе на спорна питања у вези са применом Закона о приступу информацијама.

Публикације

Повереник је у 2012. издао публикацију под називом „Слободан приступ информацијама-Извод из праксе Повереника“, користећи средства из пројекат „Јачање механизма одговорности“ који је од априла 2010. спроводио у сарадњи са Развојним програмом Уједињених нација (UNDP), а који је финансирала Влада Краљевине Норвешке. Објављивање више десетина извода одлука Повереника представља значајан извор података за органе власти, за све оне који Закон примењују у пракси или се њиме баве из академског угла. Наиме, у публикацији су сабрани релевантни ставови Повереника у односу на мање-више сва отворена правна питања и ситуације које су се у примени Закона појављивале. Публикација је издата у тиражу од 1.500 примерака од којих је преко 1.000 достављено органима власти.

Повереник је такође покренуо сајт за младе под називом „Имаш право да знаш“, доступан на адресама www.pravodaznas.rs и www.pravodaznam.rs. На сајту је постављена интернет публикација „Водич за ученике средњих школа о праву на слободан приступ информацијама од јавног значаја“, која средњошколце једноставним језиком упућује у начин коришћења Закона, институције Повереника и слободан приступ информацијама као основног људског права.

Семинари

Повереник је у току 2012. године организовао неколико семинара који су били посвећени остваривању права на слободан приступ информацијама од јавног значаја. Међу њима се могу издвојити једнодневни семинар који је у сарадњи са Службом за управљање кадровима Владе организован за службенике из министарстава и других органа управе, обука за запослене у Народној банци, два семинара за представнике

прекршајних судова, као и обуке за представнике цивилног друштва. Одржана су бројна предавања, међу њима и за студенте на трибини посвећеној корупцији у високом образовању у организацији Београдске отворене школе и Студентске конференције универзитета Србије, предавање на тему остваривања права на приступ информација из области животне средине на форуму који је организовала Београдска отворена школа - Центар за европске интеграције. Повереник је одржао неколико предавања студентима факултета, као нпр. Правног факултета у Београду, Факултета организационих наука, Криминалистичко-полицијске академије, полазницима дипломатске академије и др. у вези са остваривањем права на приступ информацијама. Повереник је такође у сарадњи са мисијом ОЕБС у Београду, узео учешће у неколико предавања намењеним новинарима у Србији, на тему транспарентности локалне власти и улоге медија.

У сарадњи са Иницијативом младих за људска права, Повереник је примио преко тридесет ученика средњих школа из општина Прешево, Бујановац и Медвеђа упознао их о раду Повереника и начину остваривања права на приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности.

О праву на приступ информацијама, повереник и представници институције Повереника су учествовали на бројним трибинама, конференцијама, округлим столовима и другим јавним скуповима, у организацији других органа власти или цивилног сектора. О томе ће бити речи и у поглављу 2.3. Извештаја који говори о сарадњи коју је Повереник остварио.

Конференције

Повереник је током 2012. године организовао и учествовао у раду већег броја конференција и других скупова који су организовани у земљи или иностранству. (У оквиру сарадње - тачка 2.3. овог извештаја, биће приказано учешће на значајнијим међународним конференцијама и другим важним догађајима.)

Овом приликом посебно се указује на значајну међународну конференцију коју је Повереник организовао, а то је Конференција посвећена обележавању 28. септембра - Међународног дана права јавности да зна, које се организују сваке године, почев од 2006. у сарадњи и уз подршку Мисије ОЕБС-а у Србији и Развојног програма Уједињених нација у Србији (UNDP), Независног удружења новинара Србије и Удружења новинара Србије и Коалиције за слободу приступа информацијама. На овим конференцијама традиционално се додељују признања органима власти за остварене резултате и допринос у остваривању права јавности да зна, као и посебна награда за најбољи Информатор о раду органа, по објављеном конкурс. На овој конференцији је презентована и публикација „Приступ информацијама од јавног значаја - Изводи из праксе Повереника“ коју је припремио Повереник, затим Водич за новинаре о приступу информацијама, који је израдила организација Access Info Europe и Мрежа за извештавање о источној Европи n-ost, уз подршку ОЕБС, а за потребе новинара у Србији превела и прилагодила организација Транспарентност Србија са још неколико невладиних организација као и резултати пројекта „Праћење проактивног приступа информацијама у Србији, од стране Организације Транспарентност Србија.

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

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

Из тих разлога, 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.

Према подацима Управног суда, тај суд је у 2012. примио свега 2 тужбе против горе побројаних највиших органа власти (органи из чл. 22. ст. 3. Закона) од којих једну против одлуке Председника Републике и другу против одлуке Владе и оба предмета су нерешена.

Полазећи од врсте, значаја и количине информација којима наведених шест органа власти по природи посла располажу, било би логично очекивати богату праксу другостепене надлежности Управног суда у односу на те органе у материји приступа информацијама, али подаци о само две тужбе изјављене против ових органа то ипак не потврђују. Да је било разлога за подношење тужби против ових органа због ускраћених информација, потврђује податак да су тражиоци у тим ситуацијама изјављивали жалбе Поверенику, које су због недопуштености, морале бити одбачене. Таквих случајева у 2012. било је 15.

Као што је указано и у Извештају Повереника за 2011, 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 упоредно-правној пракси. Ипак, овакво решење остало је непромењено током неколико измена Закона.

Против одлука Повереника, Управном суду је у 2012. поднето 66 тужби, што је за 50% више него у 2011. Више је него забрињавајуће да су, иако у осмој години примене Закона, чак 17 тужби поднели директно првостепени органи који и нису правно легитимисани за подношење тужбе. 29 тужби је поднето због тога што Повереник није донео одлуку по жалби у прописаном року од 30 дана.

Управни суд је решио 39 тужби тако што је: 11 тужби тражиоца информација одбио као неосноване чиме су потврђене одлуке Повереника, 19 тужби, укључујући оне које су поднели органи власти, је одбацио због недопуштености, а у 9 предмета поступак је обустављен. То потврђује да у 2012. ниједно решење Повереника није поништено, што са становишта судске контроле законитости његовог рада представља заиста вредан резултат.

Недозвољене тужбе против одлука Повереника у 2012. поднели су следећи органи јавне власти: „Телеком Србија“ (10 тужби), Први основни суд у Београду, Градско јавно правобранилаштво у Београду, Више јавно тужилаштво у Чачку, Општинска управа у Житишту, Општинско јавног правобранилаштво у Трстенику, Лекарска коморе Србије (2) и Институт за технологију нуклеарних и других минералних сировина (2).

Упорност појединих државних и других органа власти а посебно а.д. „Телеком Србија“ да подношењем недозвољене тужбе избегну или пролонгирају извршење обавезујућих и извршних одлука Повереника је веома штетна по углед самих тих органа. Међутим, независно од тога она извесно заслужује одговарајућу реакцију са становишта одговорности, која нажалост по правилу изостаје. Повереник и овом приликом поново указује да се, иако је број оваквих тужби у односу на укупан број предмета код Повереника мали, убудуће не смеју толерисати ситуације у којима државни органи и то чак органи правосуђа 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 се не може борити само Повереник изрицањем релативно скромних казни, које органи често одбијају добровољно и да плате, а чију принудну наплату опет одбијају да изврше одређени судови. Сви одговорни, укључујући, Владу, Народну скупштину, Високи савет судства, морали би овом проблему посветити одговарајућу пажњу.

3.3. Надзор над спровођењем закона и одговорност за повреду права

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

Казнене одредбе Закона о приступу информацијама су значајно побољшане изменама Закона из децембра 2009. Одговорно лице за прекршај је старешина органа, уместо до тада, овлашћеног лица које поступа по захтевима за приступ информацијама.

Према извештају Министарства правде и државне управе, управни инспектори су у 2012. извршили 267 инспекцијских надзора над применом Закона о приступу информацијама у делу који се односи на поступање органа власти по решењима које је Повереник донео у поступку по жалби тражиоца информације. Утврђено је, како се наводи, да су органи поступили по решењима у 121 предмету, а за остале поступак је у току.

У извештају се наводи и да је вршен надзор у погледу спровођења обавезе подношења извештаја и објављивања информатора о раду у министарствима као и да је закључак Управне инспекције да је постигнут напредак у примени Закона о приступу информацијама у односу на претходни период.

С тим у вези, веома је забрињавајућа чињеница да у 2012. као ни у 2011. управни инспектори нису поднели ниједан захтев за покретање прекршајних поступака због кршења права на приступ информацијама, нити због кршења других законских обавеза које проистичу из Закона. 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 и у 2012. било неколико стотина, будући да је преко 2.000 жалби Поверенику било основано и да је само Повереник у 2012. години доставио списе Управној инспекцији за преко 260 случајева у којима су органи грубо повредили право на приступ информацијама, укључујући оне где су органи власти одбили да изврше решење Повереника и где ни изречене новчане казне нису помогле да то учине.

Степен реализације законских обавеза из Закона о приступу информацијама био би несумњиво далеко већи, да је функционисао систем одговорности, тј. да су управни инспектори подносили захтеве за покретање прекршајног поступка и да су одговорни који су кршили закон за то одговарали.

Илустрације ради, овом приликом се наводе само неки од случајева ускраћивања права на приступ информацијама и након донетог обавезујућег и извршног решења Повереника, а да, због изостанка надзора, одговорна лица нису сносила никакву одговорност:

1. „Телеком Србија“ је одбио да достави новинару информације о износу средстава који је платио штампаним и електронским медијима од 2005-2010 и копије уговора о пословању са медијима (предмет бр. 07-00-00560/2011-03), као и копије уговора са компанијама „Коefik“, „Roaming electronics“ и др. (предмет бр. 07-00-02406/2012-03), о куповини опреме од фирме „Ериксон“ (предмет бр. 07-00-0687/2011-03) и др.
2. ЈП „Железница Србије“ је одбило да достави тражиоцу информације у вези са планом јавних набавки (предмет бр.07-00-00198/2012-03), информације о исплаћеним хонорарима и накнадама ангажованих сарадника и консултаната, њиховом образовању и сл. од 2009.г. (предмет бр.07-00-01431/2011-03)
3. ЈП „Србија гас“ је одбило да достави новинару копије уговора о јавној набавци велике вредности са фирмом „Цес Мекон“ (предмет бр. 07-00-02845/2012-03)
4. РТС је одбио да достави Савету за борбу против корупције копије аката о процедурама за спровођење конкурса за избор програма независних продукција и о избору најповољнијих понуђача, (предмет бр.07-00-170/2012-03) као и другим тражиоцима информације у вези са акцијом „Сигурна кућа“, о износу наплаћеног осигурања (предмет бр. 07-00-00964/2011-03), информације о трошковима поводом емитовања одређених документарних филмова и о контроли законитости рада РТС (предмет бр. 07-00-02127/2010-03)
5. Пољопривредни факултет у Београду је одбио да достави синдикату Факултета информације у вези финансијског пословања, спроведених јавних набавки као и о исплаћеним зарадама запослених (предмет бр.07-00-2643/2011-03)
6. Град Лесковац - Градско веће је одбило да достави списак МЗ о поплављеним домаћинствима (предмет бр.07-00-02920/2011-03)

7. *Министарство финансија и привреде тј. раније Министарство економије и регионалног развоја је одбило да достави тражиоцу информације у вези са наменом трошења и враћања кредита за подстицај извоза одобреног ХИ Жупа (предмет бр.07-00-01640/2011-03)*
8. *Министарство одбране није доставило новинару информације о трошковима ремонта авиона МИГ 29 (предмет бр. 07-00-01541/2012-03)*
9. *Министарство унутрашњих послова није доставило новинару информације у вези Правилника о посебним накнадама радницима МУП на подручју Косова и Метохије (предмет бр. 07-00-03027/2011-03).*

У контексту одговорности за неизвршење законских обавеза органа власти у погледу израде и објављивања информатора о раду и елементарне обавезе достављања годишњег извештаја о спровођењу Закона о приступу информацијама, приказани су статистички подаци који говоре о проценту не/извршења обавеза по одређеним категоријама органа на које се ове обавезе односе:

Табела са подацима о спровођењу обавеза органа власти

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 (100%)	6 (100%)	/	3 (50 %)	5 (83,3 %)
Министарства	17	17 (100 %)	17 (100 %)	/	9 (53 %)	14 82 %
Судови	128	122 (95,3 %)	106 (82,8 %)	11 (8,6 %)	68 (53 %)	101 (78,9 %)
Тужилаштва	66	62 (93,9 %)	20 (30,3 %)	37 (56 %)	36 (54,5 %)	49 (74,2 %)
Органи и организац. АП Војводине	36	22 (61,1 %)	21 (58,3 %)	/	19 (52,7 %)	20 (55,5 %)
Локална самоуправа (градови и општине)	200	158 (79 %)	130 (65 %)	13 (6,5 %)	92 (46 %)	133 (66,5 %)
Јавна предузећа (реп. и покрајинска) у обавези дост. Извештаја	29	27 (93,1 %)	24 (82,7 %)	/	18 (62 %)	20 (10 %)
Други државни органи	2358	297 (12,5 %)	199 (8,4 %)	56 (2,3 %)	211 (8,9 %)	253 (10,7%)
Укупно	2840	711 (25 %)	521 (18,3 %)	117 (4,1 %)	456 (16 %)	595 (20,9 %)

4. ПРИМЕНА ЗАКОНА О ЗАШТИТИ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ

4.1. Активности Повереника у области заштите података о личности

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

Током 2012. године, из области заштите података о личности, Повереник је:

- примио 1.405 предмета (83 предмета у 2009, 250 предмета у 2010. и 727 предмета у 2011.). С обзиром да је из претходне 2011. године пренето 128 предмета, то је у овој области током 2012. године било у раду укупно 1.533 предмета.
- извршио 184 претходних провера радњи обраде података о личности, којом приликом је у 66 случајева утврђено да нема неправилности, док је у 118 случајева утврђено постојање неправилности, на шта је руковооцима указано;
- извршио 365 надзора над спровођењем и извршавањем ЗЗПЈ, од чега је, до 31 децембра 2012. године, поступак у потпуности окончан у 164 случаја, од чега су у 103 случаја утврђене повреде ЗЗПЈ, а у 61 да их није било. У 103 случаја Повереник је утврдио постојање 223 повреде ЗЗПЈ, што практично значи да је Повереник у појединим случајевима утврдио постојање две или више повреда ЗЗПЈ;
- донео 67 упозорења о неправилности обраде;
- наложио 14 мера, и то: у 6 случајева је наређено да се неправилности отклоне у одређеном року, у 2 случаја је наређена привремена забрана обраде која се обавља супротно одредбама ЗЗПЈ, и у 6 случајева је наређено брисање података прикупљених без правног основа;
- поднео Уставном суду, заједно са Заштитником грађана, предлог за оцену уставности члана 286. став 3. Законика о кривичном поступку;
- поднео 35 захтева за покретање прекршајног поступка због повреда одредби ЗЗПЈ;
- поднео 1 кривичну пријаву, због кривичног дела из члана 146. став 3. КЗ;
- поступао по 174 жалбе, од којих је 154 примио 2012. године и по 20 жалби које су пренете из 2011. године. Од предметних 174 жалби Повереник је до 31 децембра 2012. године окончао поступак по 129 жалби (109 из 2012. године и свих 20 из 2011. године), а 45 је пренето у 2013. годину;
- извршио упис у Централни регистар 303 руковоаца и 1.575 евиденција о збиркама података о личности које воде;

- поступао по 12 захтева за изношење података о личности из Србије, од који је седам поднето током 2012. године, а пет је пренето из 2011. године. Донете су 2 одлуке по поднетим захтевима, а по осталим поступање је у току;
- дао 569 образложених мишљења и одговора, од чега 432 грађанима, 65 правним лицима и 72 државним органима и органима локалне самоуправе. Од ових 72 мишљења, 18 је дато на нацрт, односно радни текст закона.

На овим пословима у 2012. години непосредно је било ангажовано 15 државних службеника.

4.1.2. Надзор над спровођењем заштите података о личности

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.

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. Даље, 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. Повереник подноси захтев за покретање прекршајног поступка због повреда одредаба ЗЗПЛ, када утврди да је дошло до повреде. Такође, Повереник може да поднесе кривичну пријаву.

Током 2012. године Повереник је извршио 184 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 66 (35,87%) случајева је утврђено да нема неправилности, док је у 118 (64,13%) случајева утврђено да има неправилности и руковоацима је указано на исте.

Структура руковалаца код којих је Повереник извршио претходне провере радњи обраде података о личности: државна управа-17 (9,19%), локална самоуправа-9 (4,86%), производња, трговина, услуге-69 (37,30%), здравство-7 (3,78%), телекомуникације-4 (2,16%), правосуђе-5 (2,70 %), удружења-12 (6,49%), просвета-1 (0,54%), банкарски сектор-50 (27,03%), осигурање-8 (4,32%) и остало-3 (1,62%).

Повереник је током 2012. године извршио 365 надзора (2011. године извршио 159 надзора, а 2010. године 71 надзор). Од наведених 365 надзора, 46 (12,60%) надзора извршено је у просторијама руковалаца података, а 319 (87,40%) комуникацијом у писаном облику.

Повереник покреће поступак надзора по сопственој иницијативи или по пријави грађана. Од укупно извршених 365 надзора током 2012. године, у 162

(44,38%) случаја Повереник је покренуо надзор по сопственој иницијативи, а у 203 (55,62%) случаја по пријави грађана.

У погледу надзора које је Повереник вршио над руковаоцима података о личности по пријавама грађана (203), као разлози су наведени:

- незаконито постављање видео надзора и незаконито снимање камером - 15 (7,39%);
- незаконита обрада личних података грађана од стране политичких странака - 5 (2,46%);
- обрада биометријских података у сврху контроле коришћења радног времена - 1 (0,49%);
- незаконита обрада личних података у маркетиншке сврхе - 11 (5,42%);
- повреда права на приватност - 5 (2,46%);
- незаконито брисање података - 2 (0,99%);
- незаконито прикупљање фотокопија личних карата – 16 (7,88%);
- обрада јединственог матичног броја грађанина као непотребног податка - 28 (13,79%);
- прекомерна обрада личних података - 31 (15,27%);
- неовлашћено откривање личних података подносилаца представке трећим лицима - 8 (3,94%);
- приступ неовлашћених лица подацима грађанина - 4 (1,97%);
- незаконита обрада нарочито осетљивих података - 10 (4,93%);
- обрада података без правног основа, тј. без сагласности лица чији се подаци обрађују - 48 (23,65%);
- објављивање ЈМБГ и других података о личности на Интернету, огласним таблама и сл. - 12 (5,91%);
- обрада нетачних и неажурираних података - 4 (1,97%);
- безбедност података - 1 (0,49%), и
- незаконито прикупљање података - 2 (0,99%).

Графикон 6. Разлози за покретање поступка надзора по пријавама грађана



Руковаоци код којих је Повереник извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЈ, по областима:

- Државна управа - 30 (8,29%);
- Локална самоуправа - 141 (38,63%);
- Производња, трговина, услуге - 82 (22,45%);
- Здравство - 10 (2,74%);
- Телекомуникације - 28 (7,67%);
- Правосуђе - 3 (0,82%);
- Политичке странке - 9 (2,47%);
- Удружења - 10 (2,74%);
- Просвета - 20 (5,48%);
- Банкарски сектор - 25 (6,85%),
- Остало - 7 (1,92%)

Графикон 7. Структура свих руковалаца података о личности (365) код којих је Повереник извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЈ



Од укупно извршених 365 надзора, до 31. децембра 2012. године, поступак је у потпуности окончан у 164 случаја. Од 164 окончана надзора, Повереник је утврдио да је у 103 случаја (62,80%) било повреда ЗЗПЈ, а у 61 (37,20%) да их није било.

У 103 случаја Повереник је утврдио постојање 223 повреде ЗЗПЈ, што практично значи да је Повереник у појединим случајевима утврдио постојање једне, две или више повреда ЗЗПЈ. Утврђене су следеће повреде ЗЗПЈ:

- необразовање евиденција о обради података и недостављање Поверенику – 89;
- прекомерна обрада личних података – 43;
- обрада података мимо сврхе за коју су прикупљени – 10;
- непредузимање одговарајућих мера заштите података о личности у организационом, техничком и кадровском смислу - 9;
- обрада података без правног основа – 35;
- незаконита обрада нарочито осетљивих података о личности – 7;
- обрада података без обавештења о обради - 7;
- необавештавање Повереника о намери успостављања збирке података – 5;
- исцрпљена сврха обраде – 2;

- недозвољен начин обраде – 5;
- прикупљање података супротно условима из члана 14. ЗЗПЛ – 1, и
- онемогућавање вршења надзора – 10.

Графикон 8. Утврђене повреде ЗЗПЛ



У сваком поједином случају када је утврдио повреде ЗЗПЛ, Повереник је предузео једну или више мера, и то:

а) Донео је 67 упозорења о неправилности обраде (2011. донео 108 упозорења, а 2010. године 29);

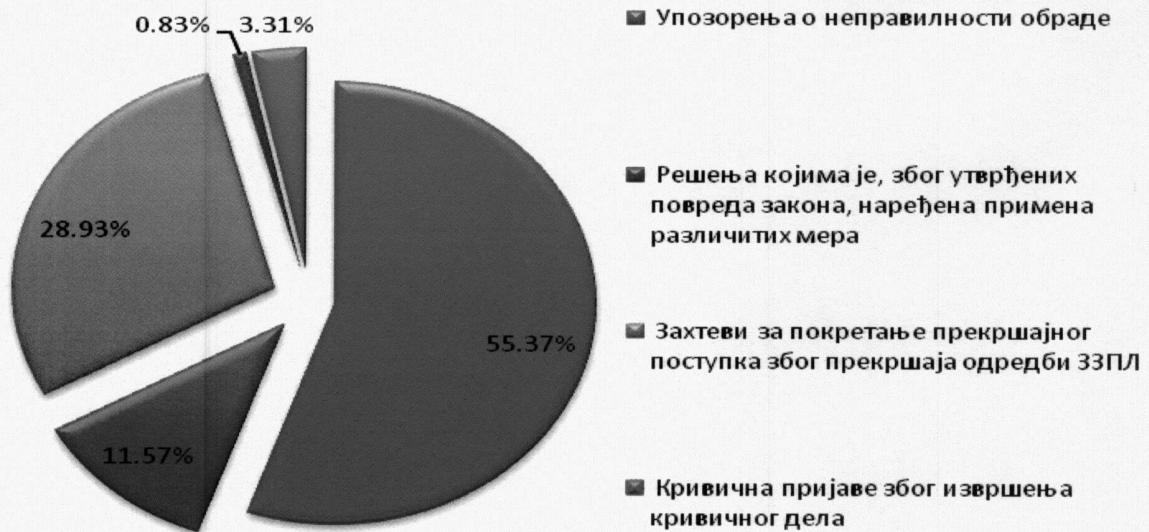
б) Наложито је 14 мера, и то: у 6 случајева је наређено да се неправилности отклоне у одређеном року, у 2 случаја је наређена привремена забрана обраде која се обавља супротно одредбама ЗЗПЛ, и у 6 случајева је наређено брисање података прикупљених без правног основа. (2011. Повереник је наложио 7 мера, а 2010. године 5);

в) Поднео је 35 захтева за покретање прекршајног поступка због повреда одредби ЗЗПЛ (2011. поднео 26 ових захтева, а 2010. године 20 захтева);

г) Поднео је 1 кривичну пријаву, због кривичног дела из члана 146. став 3. КЗ (2011 поднео 3 кривичне пријаве, а 2010 године 18), и

д) Повереник је 4 предмета окончао службеном белешком, јер су руковоаоци одмах обавестили Повереника да су отклонили неправилности.

Графикон 9. Мере које је предузео Повереник



Пример: Најопсежнији надзор који је до сада извршио Повереник је редован надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране МУП. Надзор је извршен у периоду 2011. и 2012. године, у 61 организационој јединици МУП. Након извршеног надзора, у значајном броју случајева су утврђене неправилности које су у супротности са ЗЗПЛ, а у одређеном броју случајева и у супротности са Уставом Србије. Те неправилности су: обимна и разноврсна обрада података о личности од стране МУП која се претежно врши на основу подзаконских аката; обрада се врши и у случају кад сврха није јасно одређена; прекомерност и несразмерност обраде у односу на сврху због које се обрада врши; непостојање одговарајућих техничких, кадровских и организационих мере заштите података потребних да би се подаци заштитили од губитка, уништења, недопуштеног приступа, промене, објављивања и сваке друге злоупотребе, као и недостављање евиденција о збиркама података у Централни регистар Повереника, у законском року. Извршеним надзором је уочено да се већина наведених неправилности по правилу појављује заједно, а не појединачно.

Потребно је и констатовати да прописи који би требало да дефинишу изглед, садржај и начин вођења евиденција из Закона о полицији, још увек нису донети, иако је обавеза њиховог доношења истекла протеком рока од шест месеци од дана његовог ступања на снагу. Такође, посебни закон и акти донети на основу тог закона, чије је постојање предвиђено чланом 80. Закона о полицији, а који су требало да представљају правни основ за поступање са подацима из евиденције примењених оперативних и оперативно-техничких средстава и метода, још увек нису донети. Повереник констатује да је недоношење ових прописа само увећало правну несигурност, довело до одсуства транспарентности у овом сегменту рада МУП, а лицима чији се подаци обрађују отежало остваривање права поводом обраде, као што су: право на обавештавање о обради и упознавање са подацима који се обрађују, право на исправку, брисање итд.

Ефекти обављеног редовног надзора над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране МУП тек се очекују, пре свега у виду неодложног доношења одговарајућих правних прописа, као и у виду прописивања и спровођења кадровских, организационих и техничких мера које ће заштити података подићи на виши ниво.

Позитивни ефекти надзора показали су се још током његовог вршења, моменталним отклањањем мањих неправилности у заштити података на које је указано од стране овлашћених лица Повереника која су вршила надзор.

Повереник је крајем 2012. године упозорио руковооца на наведене неправилности у обради података и обавезао га да обавести Повереника о предузетим мерама и планираним активностима за отклањање тих неправилности.

Пример: Повереник је извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране руковалаца - оператора мобилне и фиксне телефоније у Републици Србији, и то: Орион Телеком, Теленор, ВИП Мобиле и Телеком Србија. Надзор је вршен у периоду март - јул 2012. године. Предмет надзора није био приступ садржини комуникације, тј. класично прислушкивање, већ приступ тзв. „задржаним подацима“ о комуникацији, дакле подацима – о томе ко, с ким, када, колико дуго, одакле, којим средством, и слично, комуницира, и све то у периоду од 12 месеци уназад од тренутка кад је вршен надзор.

У поступку надзора Повереник је, поред осталог, утврдио:

- структуру подносилаца захтева за достављање задржаних података. То су: судови, тужилаштва, МУП (који је поднео убедљиво највећи број захтева), Војно – безбедносна агенција, Безбедносно – информативна агенција, царина, пореска управа, инспекцијски органи, Покрајински фонд за ПИО, предшколска установа, Градски штаб за ванредне ситуације, Детективска агенција из Црне Горе, судски вештаци, адвокати, физичко лице и други;

- број поднетих захтева за достављање задржаних података. Сва четири оператора заједно примили су више од 4.000 захтева и позитивно су одговорили на око 90% ових захтева. Само код једног од четири оператора државни органи су остварили више од 270.000 самосталних приступа задржаним подацима. Остала три оператора не евидентирају овакве самосталне приступе, што и није њихова законска обавеза;

- врсту задржаних података који су предмет захтева. То су, нпр. подаци у погледу идентификација и уговорни подаци корисника; подаци о комуникацијама индивидуалних корисника; подаци о саобраћају базних станица; подаци о покривености сигналом и присутности мобилних апарата у сервисној области одређене базне станице; подаци о вези између коришћених SIM картица и мобилних уређаја; подаци о вези између

претплатничког броја у мобилној мрежи и IP адресе у јавној интернет мрежи; листинг долазно-одлазног саобраћаја; идентификација корисника; достављање корисничких уговора; адресе базних станица; подаци о картици мобилне телефоније; подаци о власнику фиксног броја; листинг „Хало“ картице, итд.

На основу наведених и свих других чињеница које је утврдио током надзора, Повереник је констатовао да обрада ових података, сваког појединачно, а поготово свих заједно, и то у периоду од 12 месеци уназад, представља озбиљно задирање у приватност грађана. Полазећи од утврђеног чињеничног стања у овом надзору, од уставне гаранције да је тајност средстава комуницирања неповредива, а да су одступања од тога дозвољена само на основу одлуке суда ради вођења кривичног поступка или заштите државне безбедности, као и од општеприхваћених правила међународног права, Повереник и Заштитник грађана, су у 14 тачака припремили Предлог препорука за унапређење стања у овој области.

Више о овоме под 2.2.2. Заштита података о личности

Пример: Повереник је извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране Метропаркинга југ Д.О.О. Лесковац, вршиоца комуналне делатности пружања паркинг услуга, поводом незаконите обраде података о радноправном статусу грађана. Наиме, Руковалац података, као вршилац комуналне делатности пружања паркинг услуга, обрађивао је податке о личности у судском поступку принудне наплате неплаћене накнаде за паркирање, на тај начин што је у предлозима за дозволу извршења на основу веродостојне исправе, обрађивао име послодавца као податак о запослењу извршиоца дужника, чиме је вршио недозвољену обраду из члана 8. тачка 2. ЗЗПЛ, обзиром да је ову обраду вршио у сврху различиту од оне за коју је одређена,.

У конкретном случају, сврха за коју су подаци о запослењу намењени је остваривање права из радног односа из прописа о раду, односно права која лицу припадају по основу пензијско-инвалидског осигурања. Међутим, Руковалац је овај податак обрађивао у другу сврху - у сврху наплате дуга, из чега произилази да је, на тај начин, вршио обраду у сврху различиту од оне за коју је одређена, без обзира на то да ли се иста врши на основу пристанка лица или законског овлашћења за обраду без пристанка, а што је недозвољена обрада према ЗЗПЛ.

Пример: Повереник је извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране Еуробанк ЕФГ банке, поводом обраде неистинитог податка о задужености грађанина у Кредитном бироу. Еуробанк ЕФГ банка, као руковалац података о личности је, одређеног дана, у свој део базе Кредитног бироа при Удружењу банака и других финансијских организација Србије, унела је и објавила, дакле, обрађивала, неистинит податак о задужености грађанина, иако исти никада није био њен клијент, нити је имао икакав дуг према њој, чиме је вршена недозвољена обрада из ЗЗПЛ.

У поступку надзора је утврђено чињенично стање према коме подносилац пријаве није клијент те банке и нема икакав дуг по било ком основу, али има идентичан јединствени матични број грађана (ЈМБГ) као један клијент те банке. Како систем, којим је руковалац повезан са Кредитним бироом, „повлачи“ податке о задужености на основу ЈМБГ, тако је и податак о задужености клијента банке по основу кредита у Кредитном бироу, приказан као дуг подносиоца пријаве.

Повереник констатује да унутар заштићеног меморијског простора, инфраструктура Кредитног бироа је подељена чланицама, па је тако и Руковалац, уговором обавезан да податке припрема, чува и ажурира у оквиру додељеног простора. Према овоме, Руковалац не шаље никакве податке Кредитном бироу, већ користи свој меморијски простор који је, под одређеним условима, доступан како осталим чланицама Кредитног бироа, тако и самом лицу на које се подаци односе. Самим тим, искључиво Руковалац има могућност и обавезу да уноси, али и исправља нетачне податке у бази Кредитног бироа, користећи посебан образац који је предвиђен у ту сврху.

Повереник је Руковаоцу наложио да ову неправилност исправи брисањем податка о задужености подносиоца пријаве.

Пример: Повереник је извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране руковаоца - Института за онкологију Војводине и одређеног лица из овог института као непосредног извршиоца, поводом незаконите обраде података о здравственом стању две пацијенткиње.

У поступку надзора је утврђено чињенично стање према коме је непосредни извршилац, коме је кроз систем овлашћења додељено право приступа Систему за планирање терапије и електронској документацији пацијената, лично сачинио документ под називом *Medicinska dokumentacija pacijenata.doc*, који садржи: име, презиме, годину рођења, адресу становања, PrintScreen CT пресека, као и дијагнозу, опис хируршке интервенције, опис РН налаза, опис примљене терапије, опис планиране терапије, извештај онколошке комисије о постоперативној зрачној терапији, и тако сачињен документ, заједно са још три документа (*Izveštaj kolegijuma klinike novembra 2011.doc*, *izveštaj stručne komisije.pdf*, *Imenovanje stručne Komisije.pdf*), послао удружењу грађана „Доктори против корупције“, електронском поштом, на адресу doctors.against.corruption@gmail.com.

На основу тако утврђеног чињеничног стања, Повереник је дао Упозорење Институту за онкологију Војводине, у коме је указао на то да је прослеђивање података о здравственом стању за две пацијенткиње извршено без постојања законског овлашћења, односно пристанка лица чији се подаци обрађују, а у сврху различиту од оне за коју је медицинска документација и формирана. Руковаоцу је такође указано на то да није предузео одговарајуће техничке и/или организационе мере заштите података, које су потребне да би се подаци заштитили од злоупотребе. Руковалац података је обавестио Повереника о предузетим мерама за отклањање неправилности, које су наведене у Упозорењу. Поред тога, Повереник је поднео захтев за покретање прекршајног поступка против Института за онкологију Војводине, као руковаоца података и окривљеног правног лица и непосредног извршиоца, као окривљеног физичког лица запосленог у правном лицу, због обраде нарочито осетљивих података о личности супротно ЗЗПЛ.

Пример: Повереник је извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране руковаоца - привредног друштва „Арех Solution Technology“, д.о.о. („Бус Плус“), које врши послове наплате јавног градског превоза у Београду, а због прекомерне обраде личних података. Руковалац података је доставио основним школама на територији града Београда формуларе, које су директори и друга лица у школама даље проследили ђацима, уз захтев да доставе личне податке ради издавања картице за превоз. Том приликом, руковалац података је вршио прекомерну обраду личних података ђака и

њихових родитеља. Поред тога, руковалац није обавестио школе, као обрађиваче података, о мерама за заштиту тих података.

У поступку надзора су утврђене следеће неправилности: руковалац врши недозвољену, несразмерну и прекомерну обраду података о личности ученика основних школа на територији града Београда, садржаних у прикупљеним попуњеним обрасцима под називом „Захтев за издавање персонализоване бесконтактне смарт картице“, и то: адресу становања, број мобилног телефона, број фиксног телефона и и-мејл адресу, а које податке је прикупио преко основних школа, које су од својих ученика прикупљале попуњене захтеве и исте достављале Руковоаоцу података. Даље, Руковалац у обавештењу о обради, које се налази у оквиру обрасца „Захтев за приступање Бусплус бенефит програму“, није упознао лица на која се подаци односе на необавезност давања података тражених овим обрасцем, тј. није јасно назначио да ученици нису у обавези да попуне овај захтев (образац „Захтев за приступање Бусплус бенефит програму“). Такође, Руковалац није упознао основне школе са територије града Београда, које учествују у поступку прикупљања података ученика у својству обрађивача, са мерама за заштиту ових података.

На основу овако утврђеног чињеничног стања, Повереник је предузео следеће мере: донео је решење којим је привремено забранио Друштву за маркетинг и услуге „Арех Solution Technology“, д.о.о. Београд, као Руковоаоцу података, даљу обраду напред наведених података о личности. Поред тога, Друштву за маркетинг и услуге „Арех Solution Technology“, д.о.о. Београд, као Руковоаоцу података, је наложено да у свим достављеним попуњеним обрасцима у папирном облику под називом „Захтев за издавање персонализоване бесконтактне смарт картице“, изврши брисање података који су непотребни и прекомерни за остваривање сврхе обраде. Такође, Повереник је наложио да у Обавештењу о обради, које се налази у оквиру обрасца „Захтев за приступање Бусплус бенефит програму“, јасно назначе ученицима да нису у обавези да дају податке тражене тим обрасцем, односно да нису у обавези да попуне тај образац, као и да упозна основне школе са територије града Београда, које прикупљају податке ученика у својству обрађивача, са мерама за заштиту података.

Пример: Повереник је извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране руковаоца – Рајфајзен банке, због обраде података од стране банке у маркетиншке сврхе.

Поверенику се обратио грађанин питањем: да ли банка може да услови одобравање услуге клијенту, давањем његовог пристања да се његови лични подаци користе у маркетиншке и сличне сврхе (уступање података друштвима за осигурање ради оглашавања својих услуга); даље, да ли банка има право да тако добијене податке користи у маркетиншке сврхе и ако је клијенту одбила пружање услуга, као и да ли је банка обавезна да јасно разграничи који појединачни податак ће се користити у коју сврху.

У поступку надзора Повереник је извршио увид у Опште услове пословања и након писаног изјашњења банке, нашао да постоје неправилности у обради података о личности. Због тога је Повереник банци наложио да раздвоји сагласности тако да у конкретном случају клијенти дају једну сагласност у сврху отварања текућег рачуна, а другу сагласност да се њихови лични подаци могу користити у маркетиншке и сличне сврхе (уступање података друштвима за осигурање ради оглашавања својих услуга). Банка је поступила по Упозорењу Повереника.

Пример: Повереник је извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране руковоаца – Основног суда у Сремској Митровици, због незаконите обраде података о осуђиваности грађанина. Овај суд је незаконито обрађивао податке о осуђиваности грађанина јер му је суд, решење којим је осуђен због кривичног дела увреде - изречена му је судска опомена по приватној тужби, доставио на адресу установе у којој је запослен.

У поступку надзора на основу пријаве грађанина, Повереник је утврдио да се не ради о кривичном делу које се гони по службеној дужности, нити је везано за посао који подносилац пријаве обавља. На захтев Повереника овај суд се писмено изјаснио да је предметно решење о судској опомени достављено „ради знања“ установи у којој је подносилац пријаве запослен, а на основу члана 350. став 1. Судског пословника и да је пракса тог суда да се наведени пропис примењује у свим кривичним поступцима.

Након тога, Повереник је дао Упозорење Основном суду у Сремској Митровици да је као Руковалац података, са својством органа власти, супротно одредбама ЗЗПЛ, без законског овлашћења или писмене сагласности лица, односно супротно условима за обраду без пристанка, вршио недозвољену обраду нарочито осетљивог података о личности достављајући установи у којој је подносилац пријаве запослен писано обавештење о правноснажној пресуди, којом је подносилац пријаве осуђен по приватној тужби - изречена му је судска опомена. У образложењу тог Упозорења, између осталог наведено је да једини закон који садржи обавезу обавештавања и рок је Законик о кривичном поступку, који не предвиђа обавештавање када је у питању осуда за кривично дело које се гони по приватној тужби, нити је предвиђен аутоматизам у достављању обавештења о свакој правоснажној пресуди. Суд јесте дужан да примењује Пословник и да се председник суда стара о његовом спровођењу и правилној примени и дужан је да обезбеди законитост у раду суда, а законитост подразумева доследну примену закона, чије норме не могу бити дерогиране одредбама подзаконског акта, нити се подаци о личности, а поготово нарочито осетљиви подаци, не могу обрађивати на основу „праксе“, а супротно ЗЗПЛ.

4.1.3. Поступање Повереника по жалбама на рад руковалаца

Повереник има 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 руковоацу захтевом за остваривање права у вези са обрадом података, може, у складу са ЗЗПЛ, да изјави жалбу Поверенику, који доноси одлуку по жалби најкасније у року од 30 дана од дана подношења жалбе. Претходно, Повереник доставља жалбу руковоацу података ради изјашњења. Решење Повереника по жалби је обавезујуће, коначно и извршно, а у случају потребе Влада обезбеђује извршење решења Повереника.

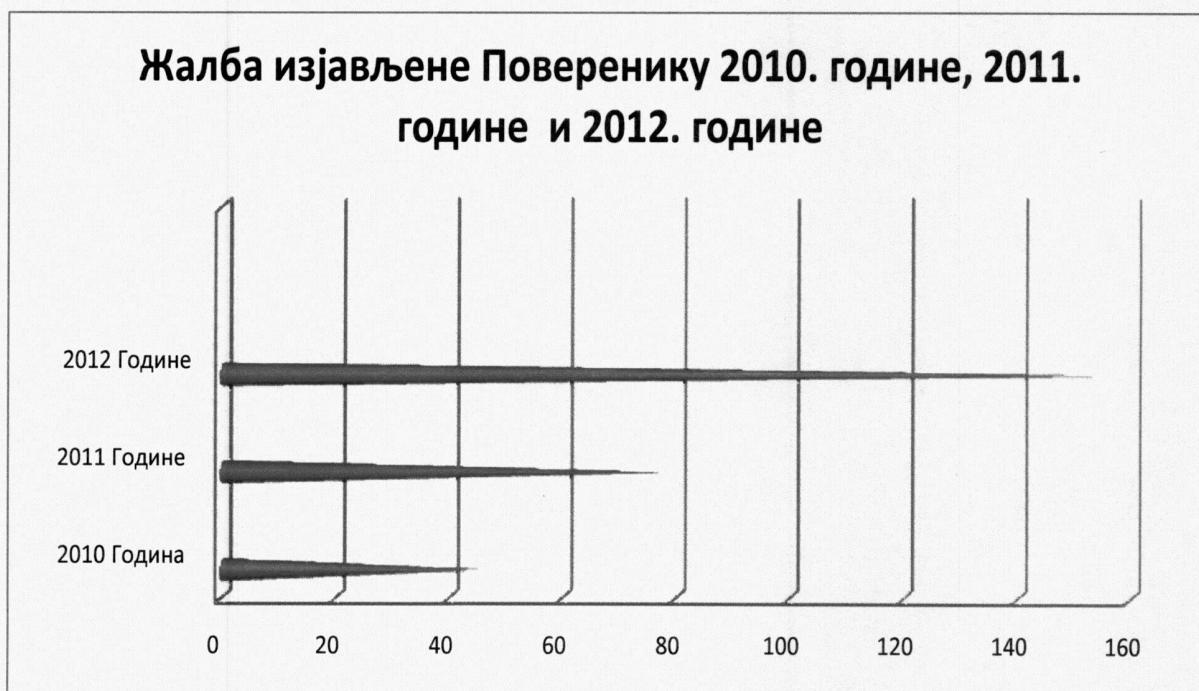
Лице може да изјави жалбу Поверенику против одлуке руковоаца којом је одбијен или одбачен захтев; када руковалац не одлучи о захтеву у прописаном року; ако руковалац не стави на увид податак, односно не изда копију податка или то не учини у року и на

начин прописан ЗЗПЈ; 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 руковоаца и врати на поновни поступак, може да поништи првостепено решење руковоаца и наложи му да у одређеном року поступи по захтеву, као и што може својом одлуком да одлучи о основаности захтева.

Поверенику су током 2012. изјављене 154 жалбе (2011. године је изјављено 78, а 2010. године 45 жалби). Током 2012. године Повереник је поступао по 174 жалбе (154 примљене 2012. године и 20 жалби пренетих из 2011. године). У односу на 45 жалби примљених 2010. године, 78 жалби које су примљене у 2011. години представља увећање за 73%. У односу на 78 жалби примљених током 2011. године, 154 жалбе које су примљене 2012. године представљају увећање од 97%.

Графикон 10. Жалбе изјављене Поверенику 2010, 2011 и 2012. године

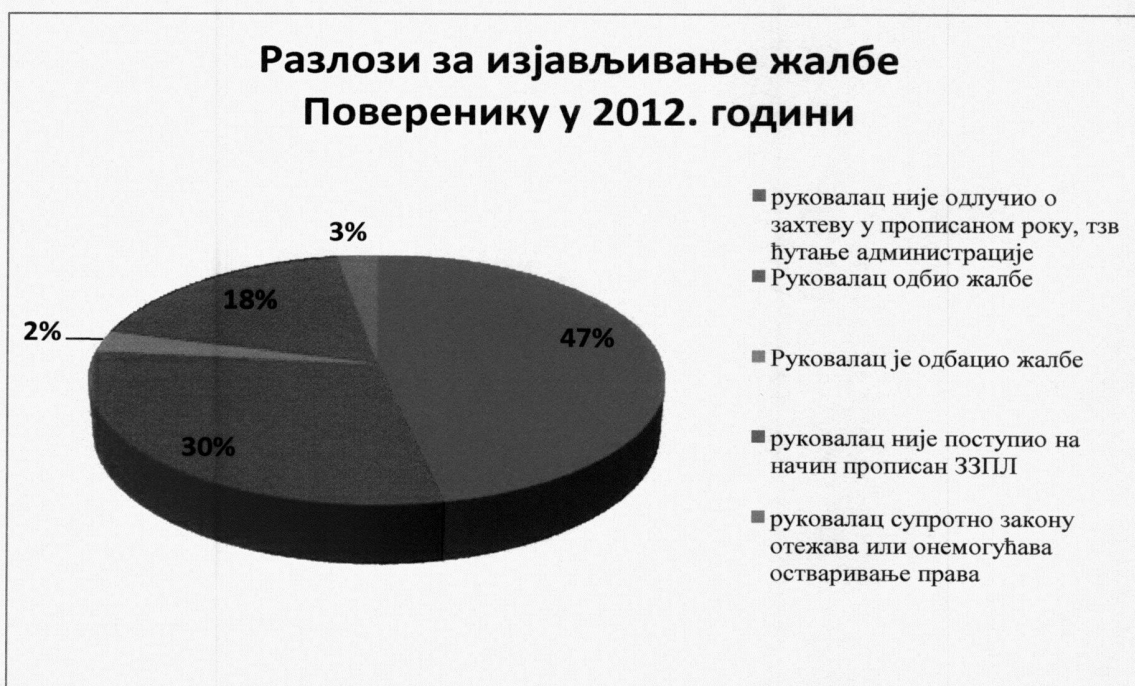


У жалбама (154) које су подносиоци изјавили Поверенику током 2012. године, као разлог је наведено:

- руковалац није одлучио о захтеву лица у прописаном року, тзв. ћутање администрације – 72,

- руковалац је одбио – 46,
- руковалац није поступио на начин прописан ЗЗПЈ – 28,
- руковалац је одбацио – 4, и
- руковалац супротно закону отежава или онемогућава остваривање права - 4.

Графикон 11. Разлози за изјављиване жалбе Поверенику у 2012. години



Традиционално најчешћи разлог за изјављивање жалбе Поверенику је да руковаоци нису одлучили о захтеву лица у прописаном року, тзв. ћутање администрације. У поређењу са 2011. годином, када је из овог разлога изјављено 36% од укупног броја изјављених жалби Поверенику, овакво (не)поступање руковалаца је 2012. године увећано и износи 47%, што представља негативан тренд раста. Разлика постоји и по питању одбијања захтева лица, којих је 2011. године било у 23% случајева, док су 2012. године руковаоци у укупно 30% случајева одбили захтев подносиоца као неоснован, што такође представља негативан тренд раста.

Међутим, у односу на 2011. годину када руковаоци у 29% случајева нису поступили на начин прописан ЗЗПЈ (на неки начин онемогућавали или отежавали примену закона), овај разлог за изјављивање жалбе у 2012. години је смањен на 18%. Такође, током 2012. године је у поређењу са 2011. годином, за 9% смањен број оних жалби које су изјављене у случајевима када је руковалац супротно закону отежавао или онемогућавао остваривање права.

Жалбе изјављене Поверенику односе се на податке из: полицијских евиденција – 46, медицинску документацију – 18, списа предмета центара за социјални рад – 8, евиденција које Министарство одбране води у оквиру своје надлежности – 9, евиденција које Безбедносно-информативна агенција води у својим документационим фондовима и регистрима – 8, кадровске евиденције – 7, списа судова и Високог савета судства – 3, области пензијског и инвалидског осигурања, као и здравственог осигурања – 7, листинг телефонских позива – 5, видео запис – 2, области банкарског система 4, психолошке тестове приликом тестирања за пријем у радни однос – 3, пописни лист из Пописа становништва, домаћинства и станова за 2011. годину – 2 и остало - 32.

Жалбе изјављене Поверенику током 2012. године (154) односе се на поступање следећих руковалаца: Министарство унутрашњих послова 46, центри за социјални рад 8, Безбедносно-информативна агенција (БИА) 8, Казнено- поправни заводи 7, правосудни органи Републике Србије 2, Високи савет судства 1, здравствене установе Републике Србије 18, Министарство одбране 9, Министарство правде и државне управе 3, Министарство здравља 1, Министарство спољних послова 2, Национална служба за запошљавање 3, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање 6, Републички фонд за здравствено осигурање 1, банке 4, школе 7, Телеком Србија а.д. Београд 4, Теленор 1, Републички завод за статистику 2, Uniqa osiguranje a.d.o. Београд 1, Архив центар Београд 1, Дом ученика средњих школа 1, Епархија пожаревачко- браничевска 1 Пожаревац, Јавна комунална предузећа (ЈКП) 2, ЈП Железница Србије 2, Железара Смедерево 2, Предузеће Ni-Ва –Woods 2, НИС Газпром Нефт 1, Пиратска партија Србије 1, Републички завод за заштиту споменика 1, Туристичка инспекција јужнобачки управни округ 1, Окружни затвор Београд 1, Факултет за стране језике Алфа Београд -1, Централни регистар, депо и клиринг хартија од вредности 1, АД БАГ 1, ИП Просвета у реструктурирању 1.

Графикон 12. Руковаоци на чије поступање су најчешће изјављене жалбе Поверенику у 2012. години



Уочљиво је да се највећи број жалби (30%) односи на податке из полицијских евиденција, односно да су изјављене на (не)поступање МУП по захтеву. Ових жалби је више него троструко само у односу на сва друга министарства заједно (10%). Жалбе на (не)поступање МУП се најчешће односе на податке из бројних евиденција које МУП води. Чињенице говоре да је МУП, до сада, у одређеној мери унапредио рад у смислу што је основао посебну јединицу за заштиту података о личности при Кабинету министра - Биро за информације од јавног значаја, да је један од два руковооца који је Поверенику доставио највећи број евиденција о збиркама података о личности ради уписа у Централни регистар, као и да је позитивно одговорио на велики број захтева грађана, мада са закашњењем, због чега су ова лица и изјавила жалбу Поверенику. И поред тога, наведени подаци јасно указују на потребу да би МУП, по предметном питању, додатно требало да унапреди свој рад.

Пример: *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 и копију извештаја у коме су садржани разлози због којих не задовољава безбедносне услове за упис студија на Криминалистичко-полицијску академију.*

Руководилац података је решењем одбио поднети захтев, наводећи у образложењу ожалбеног решења да је надлежна Полицијска управа извршила оперативну проверу, након које је утврђено: да жалилац не испуњава услове из Закона о полицији; да су сви подаци прикупљени у складу са ЗЗПЛ; да је жалилац дао сагласност за прикупљање и обраду личних података и да је пристао да се изврше одговарајуће безбедносне провере у циљу утврђивања евентуалног постојања безбедносних сметњи за пријем кандидата на студије на Криминалистичко-полицијску академију. У решењу се такође наводи да би давањем тражених података МУП био онемогућен у вршењу послова из свог делокруга, као и да би се обавештавањем учинио доступним податак за који је законом, другим прописима или актима заснованим на закону, одређено да се чува као тајна, а због чијег би одавања могле наступити тешке последице по интерес заштићен законом.

Подносилац жалбе је изјавио жалбу Поверенику, који је својим решењем поништио решење Руковооца података и предмет вратио на поновни поступак.

Повереник је у образложењу свог решења навео да решење не садржи јасне разлоге о томе како и на који начин би Министарство било онемогућено у вршењу послова из свог делокруга уколико би се тражени подаци дали жалиоцу, због чега се не може утврдити да ли постоје услови за ограничење права на увид и копију тражених података у смислу ЗЗПЛ. Поред тога, изостало је и образложење какве би штетне последице наступиле када би се тражени подаци доставили жалиоцу, па се са сигурношћу не може утврдити да ли постоје услови за ограничење права на увид и копију података у складу са ЗЗПЛ, јер поред једног од услова да се ради о заштити података о личности за који је прописом или службеним актом заснованим на закону, одређено да се чува као тајна, неопходно је испуњење и другог услова - да се ради о податку о личности због чијег би одавања могле наступити тешке последице по интересе заштићене законом.

Из наведених разлога, Повереник је поништио ожалбено решење и предмет вратио на поновни поступак, с налогом да Руководилац података поступи по примедбама Повереника наведеним у образложењу решења и на основу правилно утврђеног чињеничног стања донесе нову одлуку у овој управној ствари, односно поново одлучи о

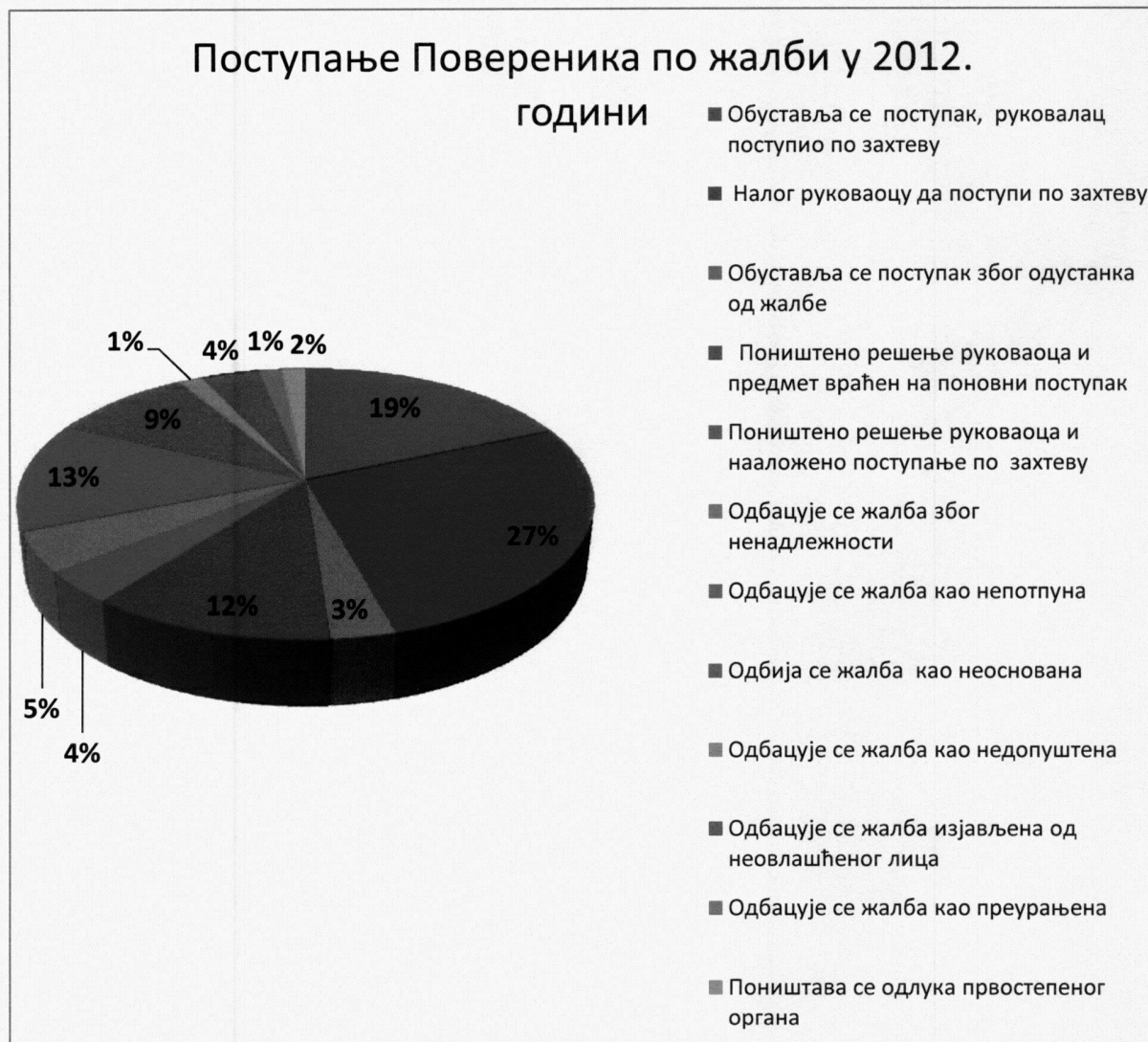
захтеву жалиоца, у складу са одредбама ЗЗПД, Закона о полицији и другим важећим прописима.

Од 174 жалбе по којима је Повереник поступао 2012. године, до 31. децембра 2012. године окончао је поступак по 129 жалби (109 из 2012. године и свих 20 из 2011. године), а 45 је пренето у 2013. годину.

Повереник је током 2012. године окончао поступак по 129 жалби на следећи начин:

- 1) Налог руковоацу да поступи по захтеву - 35,
- 2) Обуштава поступка јер је руковалац поступио по захтеву - 24 ,
- 3) Обуштава поступка због одустанка од жалбе - 4
- 4) Поништено решење руковоаца и предмет враћен на поновни поступак - 15,
- 5) Жалба одбијена као неоснована - 12
- 6) Поништено решење руковоаца и наложено поступање по захтеву - 5,
- 7) Одбачена жалба због ненадлежности - 6
- 8) Одбачена жалба као непотпуна - 17
- 9) Одбачена жалба као недопуштена - 2
- 10) Одбачена жалба јер је изјављена од неовлашћеног лица - 5
- 11) Одбачена жалба као преурањена - 2
- 12) Поништено решење првостепеног органа - 2.

Графикон 13. Поступање Повереника по жалби у 2012.



Пример: Подносилац захтева је руковаоцу података-Општој болници „МЦ“ у Новом Саду поднео захтев за остваривање права у вези са обрадом података о личности, којим је тражио копију медицинске документације, односно историју болести. Руковалац података је одговорио на захтев жалиоца и обавестио га да не може да удовољи његовом захтеву, јер је одредбом члана 36. Закона о здравственој заштити прописано да пацијент има право на увид у своју медицинску документацију, док је одредбом члана 37. став 1. истог закона прописано да подаци о здравственом стању, односно подаци из медицинске документације спадају у податке о личности пацијента и представљају тајне податке.

Подносилац захтева је изјавио жалбу Поверенику, који је својим решењем наложио Руковаоцу да у року од пет дана од дана пријема решења, подносиоцу захтева изда копију тражене медицинске документације.

Повереник је у образложењу решења навео да је неспорно право жалиоца на добијање копије података који се односе на њега, у смислу ЗЗПЛ, те да се не може уважити навод Руковаоца података да се у конкретном случају примењује Закон о здравственој заштити, а не ЗЗПЛ.

Пример: Подносилац захтева поднео је Факултету за стране језике ALFA Универзитет у Београду захтев за остваривање права у вези са обрадом података о личности, којим је тражио да му се омогући увид у досије и изда копија података који се односе на њега и налазе у досијеу.

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 5 дана од дана пријема решења, поступи по захтеву подносиоца.

Пример: Подносилац захтева је руковаоцу података – Министарству унутрашњих послова Републике Србије поднео захтев, којим је тражио да му се достави јединствени матични број грађана за друго лице, а који му је, као тужиоцу потребан у судском поступку који води против њега пред Вишим судом у Београду.

МУП је, поступајући по захтеву, дописом обавестио подносиоца да је потребно да докаже правни интерес за добијање тражених података за друго лице, а на основу кога ће то министарство тражене податке доставити суду.

Незадовољан одговором руковаоца, подносилац захтева је изјавио жалбу Поверенику, који је утврдио да се у конкретном случају не ради о поступку за остваривање права у вези са обрадом података о личности, у смислу ЗЗПЛ. Како жалилац захтевом није тражио податке о себи, него о другом лицу, доказујући МУП правни интерес за добијање потребних података, то се у овом случају ради о поступку издавања исправе о јединственом матичном броју грађана, о којим подацима МУП води евиденцију и о истом доноси одлуку на основу Закона о општем управном поступку и Закона о јединственом матичном броју грађана.

Имајући у виду да поступање по овој жалби, није у надлежности Повереника, већ МУП, то је Повереник донео закључак и одбацио жалбу, због ненадлежности.

Пример: Подносилац захтева је руковаоцу података – Окружном затвору у Београду, поднео захтев за остваривање права у вези са обрадом података о личности, којим је тражио копију података који су прикупљени о њему за време док је био у притвору. 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 након изјављивања жалбе Поверенику, поступио по захтеву и доставио подносиоцу захтева тражене податке, те доставио доказ о уручењу података.

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

Када се саберу следећи начини поступања Повереника по изјављеним жалбама (налог руковоаоцу да поступи по захтеву – 27%, обустава поступка због накнадног поступања руковоаоца по захтеву – 19%, поништено решење руковоаоца и предмет враћен на поновни поступак – 12%, поништено решење руковоаоца и наложено поступање по захтеву – 3% и одустанак странке од жалбе, који се по правилу дешава када руковалац поступи по захтеву пре него што Повереник одлучи по жалби – 3%), очигледно је да је изјављивање жалбе Поверенику било оправдано у укупно 64% случаја.

С друге стране, Повереник је у 9% случајева одбио жалбу као неосновану, у 17% случајева је одбацио жалбу јер је била непотпуна или изјављена од неовлашћеног лица, а у 5% случајева због ненадлежности. Најзад, у 5% случајева жалбе су решене на други начин (поништава се одлука првостепеног органа, одбацује се жалба као преурањена или недопуштена).

Имајући у виду да је решење Повереника по жалби обавезујуће, коначно и извршно, руковоаоци су током 2012. године у 39 случајева обавестили Повереника да су поступили по његовом решењу. Поверенику је познато да само у једном случају руковалац није поступио по решењу Повереника, због чега је Повереник извршио инспекцијски надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране тог руковоаоца, а након чега је покренуо прекршајни поступак пред надлежним судом против руковоаоца и директора, као одговорног лица у правном лицу.

Управном суду су поднете четири тужбе против одлука Повереника којима су одбијене жалбе подносилаца изјављене против одлука руковалаца (више о овом под 4.2. Поступање правосудних органа и Уставног суда, у области заштите података о личности).

4.1.4. Вођење Централног регистра

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

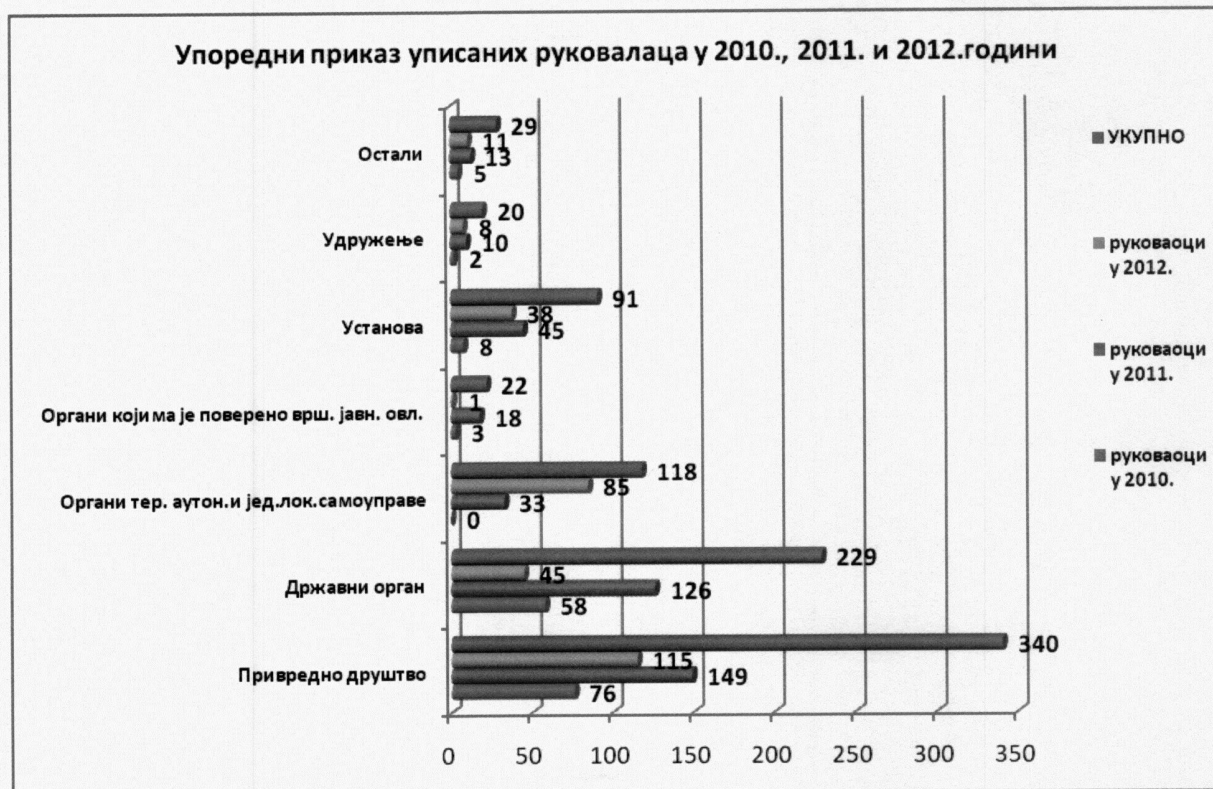
Централни регистар је јаван, води се електронским путем и објављује се путем интернета. Упис збирки података од стране руковалаца врши се електронски, а потом и достављањем пријаве збирке података на прописаном обрасцу.

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

Стање уписа у Централни регистар на дан 31. децембра 2012. године показује да је од укупног броја који се процењује на око 350.000 руковалаца података о личности, свега њих 849 доставило Поверенику евиденције о укупно 4.637 збирке података о личности које воде. То практично значи да је на дан 31. децембра 2012. године мање од 0,3% руковалаца података о личности доставило Поверенику евиденције о збиркама података о личности које воде.

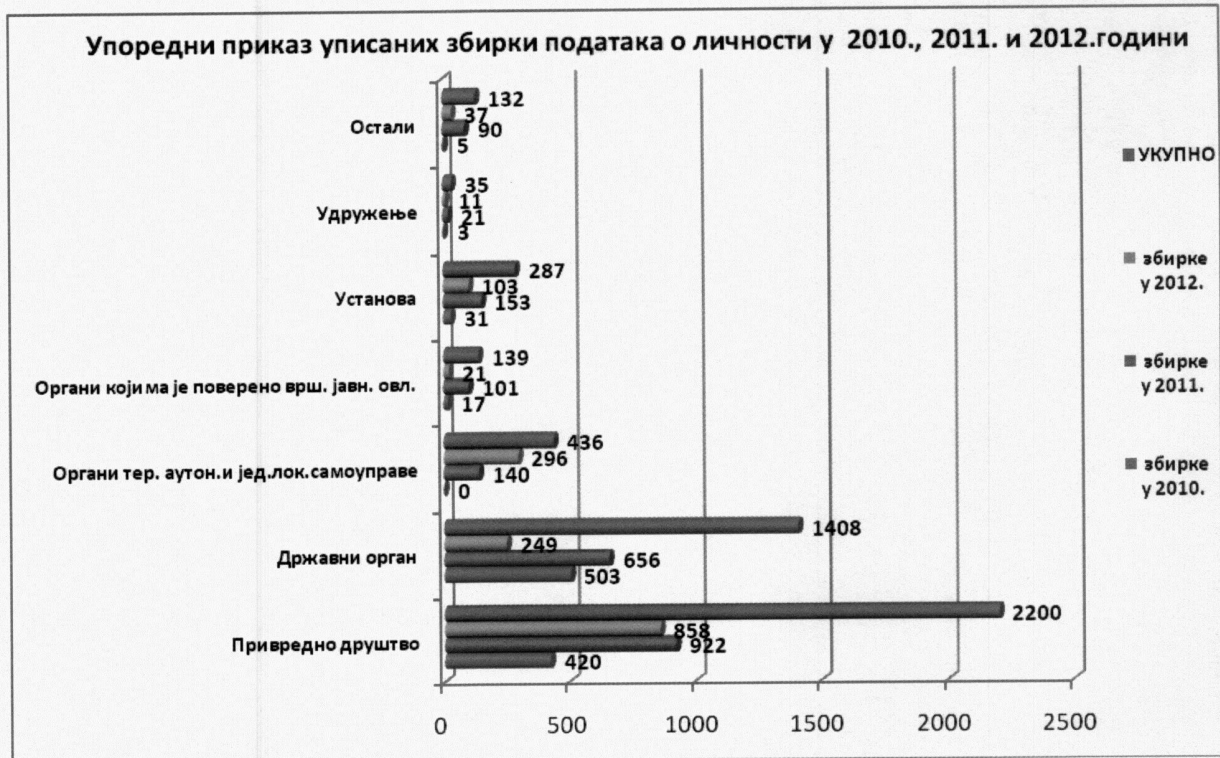
Непознавање законске обавезе из ЗЗПЛ да Поверенику доставе евиденције о збиркама података које воде, а овај закон се примењује дуже од четири године, никако не може да представља оправдање ни за једног руковоаца, поготово не за државне органе, органе територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе, односно друге органе или организације којима је поверено вршење јавних овлашћења, као и бројна правна лица, да не поштују ову законом уређену обавезу.

Графикон 14. Упоредни приказ уписаних руковалаца у 2010, 2011. и 2012. години



Значи, током 2012. године дошло је до смањења уписа од стране руковалаца, јер је 303 руковоаца доставило Поверенику 1.575 евиденција о збиркама података које воде, док је током 2011. године 394 руковоаца доставило 2.083 евиденције.

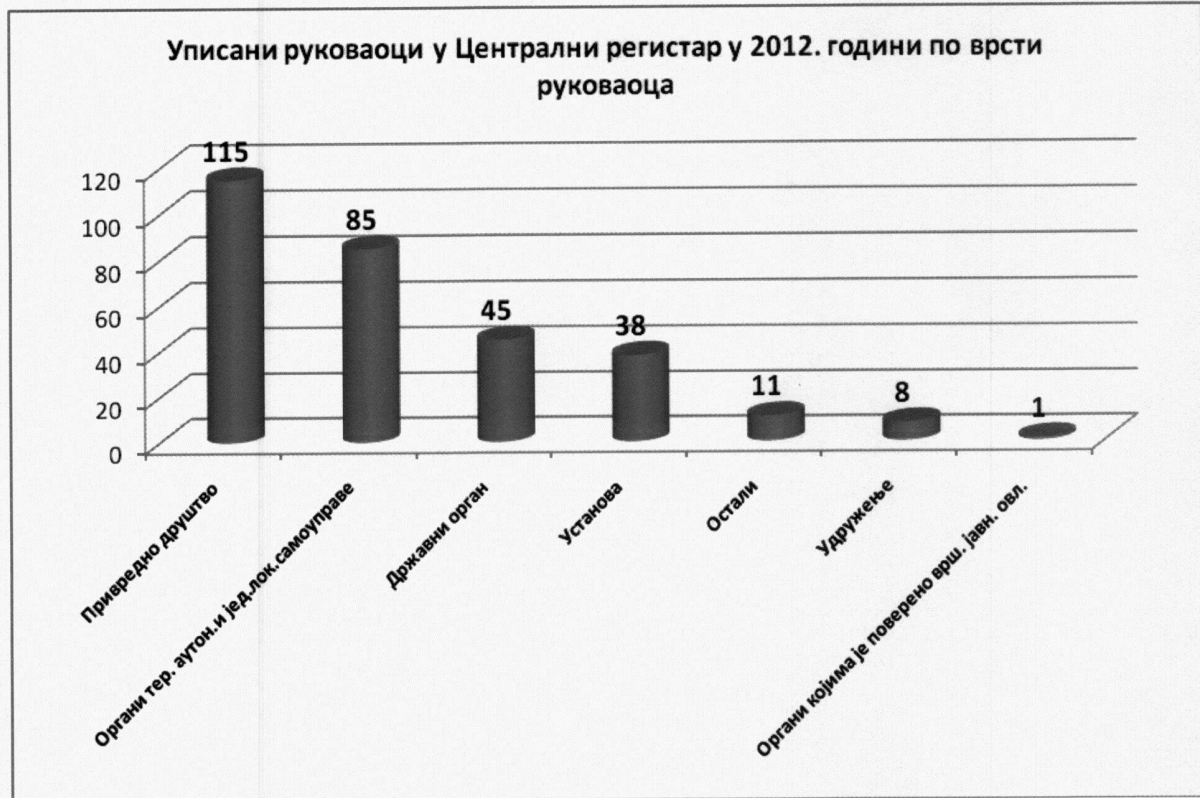
Графикон 15. Упоредни приказ уписаних збирки података о личности у 2010, 2011. и 2012. години



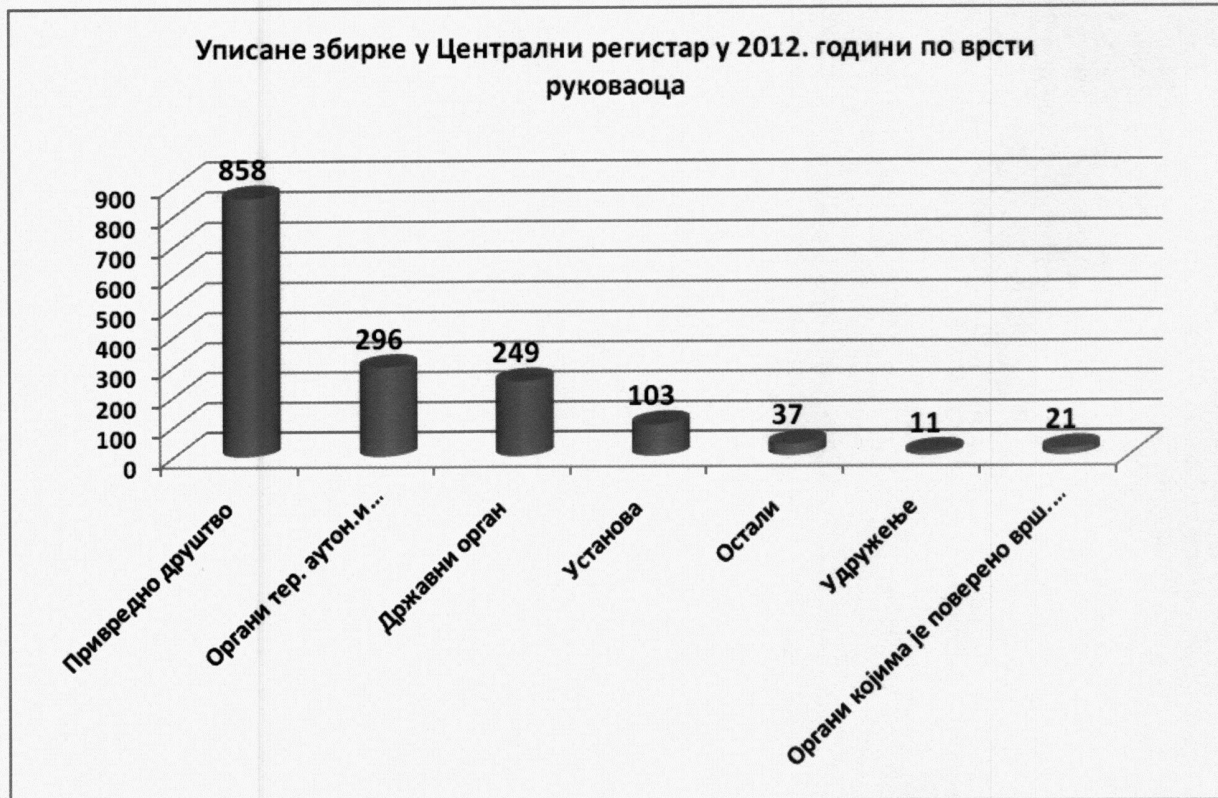
У погледу достављања евиденција о збиркама података Поверенику ради уписа у Централни регистар током 2012. године, највећи одзив, иако слабији него 2011. године, забележен је код ограна власти – 131 (од којих државни органи – 45, органи територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе – 85 и органи којима је поверено вршење јавних овлашћења – 1) који су доставили укупно 566 евиденција о збиркама података (од чега државни органи – 249, органи територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе – 296 и органи којима је поверено вршење јавних овлашћења – 21). Такође слаб одзив је забележен и код привредних друштава – 115 који су доставили 858 евиденције о збиркама података. Све остале категорије руковалаца су се још више оглушиле о ову законску обавезу. Наведени руковоаци су истовремено доставили Поверенику и највећи број евиденција о збиркама података (привредна друштва – 858, што је у просеку 7,46 евиденција о збиркама података по једном привредном друштву и органи власти – 566, што је у просеку 4,32 евиденције по једном органу власти).

Током 2012. године, као и у 2011, 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 поднео више захтева за покретања прекршајног поступка, што је било и медијски пропраћено. Слично се десило и кад је Повереник својим дописом позвао државне органе и организације са повереним јавним овлашћењима који нису извршили обавезу достављања евиденција збирки података о личности, да то учине.

Графикон 16. Уписани руковоаоци у Централни регистар у 2012. години по врсти руковалаца



Графикон 17. Уписане збирке података у Централни регистар у 2012. години по врсти руковалаца



Повереник и даље чини континуиране напоре да се ова законска обавеза поштује. Повереник често позива на поштовање ове обавезе из ЗЗПЛ путем медија, преко своје интернет странице, упозорењима која шаље већим руковаоцима, презентацијом законских одредби, едукацијом запослених код већих руковалаца, као и подношењем захтева за покретање прекршајног поступка. Међутим, истовремено став Повереника је и да су веома тешко применљиве одредбе ЗЗПЛ које садрже обавезу за све (око 350.000) руковаоце података о личности, да доставе Поверенику евиденције о збиркама података о личности које воде, као и да је Повереник дужан да поднесе захтев за покретање прекршајног поступка због повреда ових (али и других) одредаба ЗЗПЛ. Имајући то у виду, као и искуства великог броја европских држава, Повереник сматра да би и ове одредбе ЗЗПЛ требало да буду измењене и дефинисане тако да буду реалне и применљиве.

4.1.5. Давање мишљења

Повереник је током 2012. године дао укупно 569 образложених мишљења и одговора, од чега 432 грађанима, 65 правним лицима и 72 државним органима и органима локалне самоуправе.

Од 72 мишљења датих државним органима и органима локалне самоуправе, 18 је дато на нацрт, односно радни текст закона, и то: Нацрт Закона о средњем образовању и васпитању (Министарство просвете и науке), Нацрт Закона о образовању одраслих (Министарство просвете и науке), Нацрт Закона о приватном обезбеђењу (МУП), Нацрт Закона о изменама и допунама Закона о уџбеницима и другим наставним средствима (Министарство просвете и науке), Нацрт Закона о основном образовању и васпитању (Министарство просвете и науке), Нацрт Закона о информационој безбедности (Министарство културе, информисања и информационог друштва), Нацрт Закона о детективским пословима (МУП), Нацрт Закона о допунама Закона о заштити података о личности (Министарство правде и државне управе), Радни текст Закона о прекршајима (Министарство правде и државне управе), Нацрт Закона о основном образовању и васпитању (Министарство просвете, науке и технолошког развоја) – поновљен захтев за мишљењем, Радни текст Закона о извршењу и обезбеђењу (Министарство правде и државне управе), Радни текст Закона о парничном поступку (Министарство правде и државне управе), Радни текст Закона о медијацији (Министарство правде и државне управе), Радни текст Закона о изменама и допунама закона о ванпарничном поступку (Министарство правде и државне управе), Нацрт Закона о изменама и допунама закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела (Министарство правде и државне управе), Нацрт Закона о посебним мерама за спречавање кривичних дела против полне слободе према малолетним лицима (Министарство правде и државне управе), Нацрт Закона о заштити особа са менталним сметњама (Министарство здравља) и Нацрт Закона о заштити права пацијената (Министарство здравља).

Повереник сматра да би давањем мишљења из свог делокруга рада на нацрте закона и на нацрте прописа које усваја Влада, допринео побољшању квалитета тих прописа. Повереник сматра да давање мишљења на прописе које предлажу органи управе, али и други субјекти, а који се тичу права које Повереник штити, представља примерен облик сарадње Повереника као самосталног и независног државног органа и органи управе. Такође, сама позиција Повереника по правилу га доводи у позицију да му се грађани обраћају ради заштите права која сматрају повређеним или угроженим мерама, актима или прописима органа власти, па таквој позицији Повереника није примерено да активно учествује и у креирању тих мера, односно прописа.

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

Изношење података о личности из Републике Србије уређено је само једном одредбом ЗЗПЛ, и то чланом 53. 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.

У току 2012. године Повереник је поступао по дванаест захтева за изношење података о личности из Србије, од који је седам поднето у 2012. години, а пет је пренето из 2011. године. Донете су две одлуке по поднетим захтевима, за два захтева израђени су нацрти одлуке, по четири захтева биће одлучено по окончању поступка надзора од стране Повереника, а поступци решавања по преостала четири захтева су у току.

Предмет захтева за изношење података о личности који су поднети у 2012. години су подаци који се односе на следеће категорије лица: запослени, здравствени радници и истраживачи у клиничким испитивањима, пословни сарадници - купци и добављачи. Државе у које је тражено изношење података су: САД, Индија, Малезија, Филипини и Аустралија. Подносиоци захтева су углавном велике пословне корпорације које траже изношење података о личности из Србије и достављање тих података уговорним обрађивачима, односно корисницима у тим државама, у сврху успостављања централизоване базе података (нпр. о запосленима) и корпоративног управљања тим подацима на нивоу међународне групације, а за поједине категорије лица (нпр. купци, добављачи, здравствени радници, кандидати за полагање тестова и др) ради даље обраде, коришћења и чувања података.

Поступање у овим предметима захтева да се, пре давања дозволе за изношење података о личности из Републике Србије, утврде све релевантне чињенице које су од значаја за доношење одлуке. При одлучивању, Повереник узима у обзир све околности обраде података коју врши руковалац који намерава да изврши пренос тих података из Србије, а посебно се води рачуна о врсти података о личности, сврси за коју се подаци обрађују и преносе, начину обавештавања лица о обради података, трајању обраде, спровођењу мера заштите података пре, током и након евентуалног изношења података, чувању података, начину остваривања права лица чији се подаци износе и другим чињеницама које су од значаја за доношење одлуке у овим предметима.

У досадашњој пракси, а на основу до сада приспелих захтева, уочено је да су исти непотпуни, односно да нису у довољној мери образложени, као и да пратећа документација често не садржи довољно доказа из којих се могу утврдити чињенице неопходне за доношење одлуке о дозвољености изношења података о личности из Србије. То, с једне стране, додатно отежава решавање у овим предметима, док с друге стране, указује на то да је због недовољне уређености поступка и руковооцима података тешко да разумеју обавезе које имају везано за изношење података. Ради се, пре свега о чињеницама које се односе на постојање правног основа за обраду и пренос података, идентификовање руковооца који је одговоран за обраду и пренос тих података, обрађивача, корисника и других лица којима руковалац намерава да омогући приступ тим

подацима, начин на који су уређена права, обавезе и одговорности између руковоаца и обрађивача у погледу даље обраде података и спровођења мера за њихову заштиту (у уговорима које подносиоци захтева достављају), начин на који је обезбеђена заштита права лица поводом обраде и сл. Због таквих и сличних недостатака у захтевима подносилаца, у току поступка се налаже странкама (у појединим случајевима и по неколико пута) да уреде захтев и доставе комплетну и уредну документацију. У одређеном броју случајева било је неопходно спровођење надзора ради утврђивања законитости обраде података о личности чије се изношење тражи, што све утиче на пролонгирање тока поступка и одлучивање по поднетим захтевима.

Поводом подношења захтева за изношење података из Републике Србије, ради разјашњења поступка и превазилажења недостатака ЗЗПЛ по овом питању, Служба Повереника стоји на располагању странкама за сва појашњења претходних питања. У том смислу, на захтев странака донето је и девет мишљења у циљу припреме уредних и ваљано образложених захтева и пратеће документације, ради изношења података о личности из Србије.

Досадашња пракса показала је недовољну уређеност поступка одлучивања о дозвољености изношења података о личности из Републике Србије, као и начина утврђивања „одговарајућег степена заштите података о личности“ у складу са Конвенцијом. У циљу ефикасније примене ЗЗПЛ, потребно је да се питање изношења података из Републике Србије потпуније уреди, као и да се изврше одговарајућа усклађивања са решењима садржаним у релевантним међународним документима у овој области. То се, пре свега, односи на вршење процене адекватности степена заштите података о личности и случајеве у којима би изношење података о личности у држави у којима није обезбеђен такав степен заштите података било могуће без претходне сагласности Повереника, али и на целокупан поступак изношења података о личности из Републике Србије.

4.1.7. Активности Повереника на унапређивању законских решења

Повереник је више пута апеловао да се без одлагања приступи раду на темељним изменама и допунама ЗЗПЛ, као и доношењу подзаконских аката из надлежности Владе којима се несхватљиво дуго касни. Повереник сматра да досадашњи игнорантски однос према проблемима у овој области мора одмах да се промени.

Закон о заштити података о личности

Повереник је више пута указивао на неопходност пуног усаглашавања ЗЗПЛ са релевантним прописима и стандардима ЕУ. Потврду оваквог поступања Повереник је добио и након реализације пројекта „Унапређење заштите података о личности у Србији“ тзв. Лаки Твининг, јер анализа међународних експерата који су учествовали у реализацији овог пројекта указује да ЗЗПЛ садржи велики број одредби које је потребно изменити у циљу усклађивања са стандардима из Конвенције 108 СЕ и Директиве 95/46 ЕЗ, као и да је потребно ЗЗПЛ допунити одредбама о видео надзору, биометријским мерама, директном маркетингу, јер ове деликатне области уопште нису уређене у ЗЗПЛ.

У том циљу, Повереник је Влади Србије и Министарству правде и државне управе доставио Информацију која садржи сугестије за измене и допуне великог броја таксативно наведених одредби ЗЗПЛ, уз став да значај, а посебно обим предложених измена и допуна ЗЗПЛ, упућују на закључак да је највероватније потребно приступити изради потпуно новог текста овог закона.

Повереник по овој иницијативи није добио никакав одговор Владе Србије и Министарства правде и државне управе, као што није добио одговор ни на раније поднету иницијативу претходном Министарству правде за допуну ЗЗПЛ одредбама о видео надзору. Ова иницијатива је поднета у виду конкретних одредби десетак чланова којима би требало допунити ЗЗПЛ у циљу уређивања питања видео надзора.

Повереник је такође више пута указивао и на неопходност доношења пратећих подзаконских аката уз ЗЗПЛ, јер је несхватљиво да Влада већ неколико година касни са доношењем ових аката. Неспорно је да је за највећи део те доцње одговорна претходна Влада, али то за актуелну Владу не би смело да буде никакво оправдање, већ напротив, стимуланс да доцњу отклони, а њене, извесно штетне последице, што је могуће више умањи.

Нпр. акт о начину архивирања и мерама заштите нарочито осетљивих података, на основу члана 16. став 5. ЗЗПЛ, требало је да донесе Влада у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона, значи до 4. маја 2009. године. Влада то није учинила ни до подношења овог Извештаја Народној скупштини, значи ни у року од скоро четири године након усвајања ЗЗПЛ, чиме је законом прокламована заштита тих података остала само празна прокламација.

Такође, нпр. Акциони план за спровођење Стратегије заштите података о личности, са дефинисаним активностима, очекиваним ефектима, носиоцима конкретних задатака и роковима за извршење задатака, Влада је требало да донесе у року од 90 дана од дана објављивања ове стратегије у „Службеном гласнику РС“. С обзиром да је Стратегија објављена у „Службеном гласнику РС“ бр. 58/2010, дана 20. августа 2010. године, то значи да је рок од 90 дана од дана објављивања Стратегије истекао 20. новембра 2010. Влада ни до краја 2012. године није донела Акциони план.

Посебно је забрињавајуће то да по недавно усвојеном Акционом плану за испуњавање препорука Европске комисије у процесу европских интеграција, Влада не планира никакве озбиљније активности у вези са заштитом података о личности „пре трећег квартала следеће (2013) године.“

До сада су у року донети само они прописи за чије доношење је био надлежан Повереник.

Други закони

Повереник сматра да је потребно хитно изменити Закон о електронским комуникацијама, Закон о Безбедносно-информативној агенцији и Законик о кривичном поступку, уместо што се чека да одлука Уставног суда о њиховој (не)усаглашености са Уставом.

Да би се обезбедило и ефикасно функционисање надлежних служби, нова законска решења морају бити пропраћена одговарајућим организационим мерама као

што су 24-часовно дежурство судија и информатичким решењима која убрзавају претходну судску контролу и одлучивање о захтевима за приступ комуникацијама и подацима о комуникацијама.

У циљу ефикаснијег спровођења и боље контроле законитости мера надзора потребно је, прво на нормативном, а потом и на фактичком плану, створити услове за уједињење постојећих паралелних и мултипликованих техничких могућности различитих агенција и полиције у једну, националну агенцију, која, као провајдер, пружа техничке услуге неопходне за пресретање комуникација и других сигнала свим ауторизованим корисницима. Тиме би се уједначиле процедуре према пружаоцима електронских комуникација и обезбедило неизбрисиво бележење приступа телекомуникацијама, уз све податке који су потребни да би се озбиљно могла вршити накнадна контрола законитости и правилности приступа. Такође, потребно је јачати унутрашње надзорне механизме, али и обавезати их да о својим налазима од значаја за поштовање људских права обавештавају надлежне скупштинске одборе и Заштитника грађана, поготово у случајевима када се о те налазе оглуши руководство органа у којима су образовани и у случајевима који говоре посебно тешким кршењима људских права. Даље, потребно је јачати и капацитете независних надзорних државних органа, а криминализовати (предвидети као кривично дело) свако ометање истраге односно поступка који они воде.

Повереник и Заштитник су током 2012. године упозорили одговорне и јавност на забрињавајућу ситуацију у вези са применом мера надзора електронске комуникације. Упозорили су да је ситуација таква да подразумева ризике могуће повреде права великог броја грађана и истом приликом сугерисали примену „пакета“ од 14 мера, да би се та ситуација поправила. Неколико месеци касније констатују да је индикативно да релативно снажна, вербална подршка који је тај предлог мера добио није пропраћена и на реалном нивоу. Због тога се и у овом извештају апелују на надлежне да ово питање третирају као прворазредни приоритет и отклоне велики раскорак између реалне ситуације и уставних гаранција права грађана.

Иницијатива Повереника за доношење Закона о безбедносним проверама

Материја безбедносних провера је већ деценијама уређена у Србији у неколико закона и других прописа, али непотпуно и непрецизно. Већина ових прописа не садржи чак ни одредбе о основним појмовима, субјектима који се проверавају, сврси и поступку вршења провера, роковима, и др. С обзиром да је вишедеценијска примена ових и раније важећих прописа са истим или сличним решењима, доводила и данас доводи до кршења људских права и слобода, посебно права на приватност, односно права на заштиту података о личности, Повереник је упутио Влади Републике Србије иницијативу за доношење Закона о безбедносним проверама. Ни по овој иницијативи Повереник није добио никакав одговор.

Подршка Повереника иницијативи за доношење Закона о отварању досијеа служби безбедности

Повереник је подржао иницијативу да се веома комплексна материја отварања досијеа служби безбедности уреди једним, посебним законом. Такав закон, са решењима која су праведна, квалитетна и спроводива, могао би, по мишљењу Повереника, битно да допринесе даљем демократском развоју Србије и јачању принципа владавине права. Приликом изношења овог става, Повереник је посебно указао да је неопходно да се надлежни, у поступку усвајања овог закона, упознају са компаративним решењима и искуствима других држава које су већ донеле сличне законе, поготово са искуствима бивших комунистичких држава, нарочито бивших чланица СФРЈ, будући да је прошлост Србије, у политичком и правном смислу, у много чему слична прошлости ових држава. Такође, Повереник је указао и да један овако изузетно озбиљан посао захтева и значајна средства да би био реализован на прави начин. Стога је неопходно већ у поступку предлагања и усвајања оваквог закона створити што јаснију, по могућству прецизну представу о томе колика финансијска средства и кадровски, логистички и други ресурси и у ком времену се нужно морају ангажовати, да би се обезбедиле неопходне претпоставке за поступање по овом закону.

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

Током 2012. године Повереник је спровео бројне активности на промоцији и афирмисању права на заштиту података о личности. Тако, Повереник је на разноврсне начине (путем скупова – организацијом и/или учешћем обука, семинара, трибина, округлих столова, конференција и др, као и путем медија, интернет презентације, социјалних мрежа и другим начинима комуницирања са грађанима) упознавао јавност или само стручну јавност са остваривањем и препрекама у остваривању права на заштиту података о личности. Такође, Повереник је на формалан, а неретко неформалан начин, пружао помоћ и давао савете за делотворну примену ЗЗПЛ.

Обуке/семинари

Повереник је организовао и учествовао на неколико обука и семинара за запослене у државним органима, органима територијалне аутономије и јединицама локалне самоуправе, установама и др. Нпр. за представнике Градске управе Ниша, за представнике органа власти у организацији Службе за управљање кадровима у Београду, за представнике медија у Ужицу, за студенте Факултета организационих наука у Београду, за полазнике Дипломатске академије у Београду, за студенте Факултета политичких наука, за представнике 20 организација цивилног друштва из градова и општина широм Србије, за представнике Сталне конференције градова и општина, за професоре и секретаре факултета Универзитета у Београду, за представнике пословних банака у организацији Удружење банака Србије, за представнике Савеза војвођанских Мађара и др.

Поред тога, осам представника Повереника су у организацији Quality Austria Centar, похађала курс за менаџере система безбедности информација према стандардима ISO27001 и ISO27002 и успешно положила завршни испит.

Трибине/конференције/округли столови

Повереник је организовао Конференцију поводом 28. јануара - Европског дана заштите података о личности, у сарадњи са организацијом „Партнери за демократске промене Србија“, 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 је први пут обележен у Србији с циљем подизања свести о правима сваког лица као и обавезама свих оних који рукују подацима о личности.

Повереник је заједно са Повереником за информације Републике Словеније и Делегацијом Европске уније у Републици Србији, а поводом окончања ЕУ Твининг лајт пројекта „Унапређење заштите података о личности“, дана 7. децембра 2012. организовао Конференцију „Заштита података о личности у Србији“. На конференцији је проблематика заштите података о личности у Србији, разматрана у секторима електронских комуникација, унутрашњих послова и здравства.

Повереник је, заједно са Заштитником грађана, 6. јула 2012. организовао конференцију за медије, на тему „Надзор над применом Закона о заштити података о личности код оператора телефоније у Србији - Уставне гаранције тајности средстава комуницирања“. Након презентовања резултата надзора који је извршио Повереник над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране руковалаца - оператора мобилне и фиксне телефоније у Србији, повереник и заштитник грађана су оценили да практична ситуација у вези са заштитом приватности у великој мери одступа од стандарда утврђених Уставом Републике Србије и релевантним међународним документима, те су презентовали 14 препорука за унапређење стања у овој области. Ове препоруке су потом достављене Народној скупштини и Влади. *Више о томе у Примери под 4.1.2. Надзор над спровођењем заштите података о личности*

Поред организовања предметних конференција, повереник, његови заменици и сарадници из Службе, учествовали су на бројним семинарима, конференцијама, округлим столовима и другим скуповима посвећеним заштити података о личности.

Повереник је учествовао на бројним скуповима, нпр: конференција Интернет Дијалог Србије у организацији Управе за дигиталну агенду, Регистра националних интернет домена Србије и Дипло фондације; округли сто посвећен сарадњи прекршајних судова и Повереника, примени ЗЗПЛ и тексту Нацрта новог Закона о прекршајима, у организацији ЈРГА пројекта; скуп Фонда за хуманитарно право о суочавању с прошлошћу и истраживању ратних злочина; стручни скуп са удружењима новинара, судија и тужилаца на тему заштите новинарских извора и докумената државних органа; скуп организације Грађанске иницијативе о мапираним услугама, заштити података и програмима социјалне заштите; округли сто „Информациона безбедност и ИСО 27000“ у организацији Друштва за информатику Србије и Привредне коморе Србије - Удружење информатичке делатности; конференција „Информациона безбедност 2012“ у организацији Друштва за информациону безбедност Србије - ПКС и Towers Net, на тему

стања, стратегије развоја и законске регулативе из области информационе безбедности; округли сто о приватности у условима масовног остављања личних података на Интернету, друштвеним мрежама и у мобилним комуникацијама, у организацији Удружења информатичке делатности Привредне коморе Србије и Друштва информатичара Србије; конференција „Реформа полиције“, у организацији Центра за евро-атлантске студије, Београдског центра за људска права и Београдског центра за безбедносну политику; стручни форум СИЗИТ 11-12 на тему „Уређени систем сигурности информацијама“, у организацији Факултета техничких наука и удружења ИТ Ревизор, а у суорганизацији са Народном Скупштином; конференција „Успостављање правичне равнотеже између слободе приступа информацијама од јавног значаја и заштите тајних података“, у организацији Центра за унапређење правних студија; међународни сајам безбедности објеката, инфраструктуре, лица и пословања ИСЕЦ, на теме из области заштите података о личности и др.

Издавачка делатност

Одштампан је Приручник за руковоаоце – заштита података, у оквиру ЕУ Твининг лајт пројекта „Унапређење заштите података о личности“. Овај приручник пружа одговоре на најчешће постављана питања руковалаца података и представља полазиште за разумевање и поштовање права која имају грађани по основу ЗЗПЛ.

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

4.2.1. Поступање тужилаштва 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 2012. године поднео 1 кривичну пријаву, због извршења кривичног дела из члана 146. став 3. КЗ. (Повереник је 2011. године поднео 3 кривичне пријаве, а 2010 године 18). Поводом свих кривичних пријава које је Повереник поднео 2010, 2011 и 2012. године, на адресе неколико основних јавних тужилаштва у Србији, ни по једној од тих пријава није покренут кривични поступак, а изгледа да ништа није ни учињено како би се починиоци кривичних дела открили и процесуирали.

На основу изнетог, Повереник сматра да постоји пракса непоступања тужилаштва по кривичним пријавама које подноси, на основу чега даље закључује да се ради о крајње немарном односу надлежних органа по овом питању.

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

Повереник је током 2012. године, након извршеног надзора над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ, поднео 35 захтева за покретање прекршајног поступка због повреда одредби ЗЗПЛ (2011. поднео је 26 ових захтева, а 2010. године 20 захтева).

Од укупно поднетих 35 захтева за покретање прекршајног поступка током 2012. године, 17 је поднето због неиспуњавања обавеза да се евиденције збирки података о личности устроје и воде у складу са чланом 48. ЗЗПЛ, на обрасцу прописаном у Уредби о обрасцу за вођење евиденције и начину вођења евиденције о обради података о личности („Сл. гласник РС“, бр. 50/2009), као и обавезе да се те евиденције доставе Поверенику ради уписа у Централни регистар збирки података о личности у складу са чланом 51. ЗЗПЛ. Од тога је 15 захтева поднето против начелника градских и општинских управа, један захтев против једне здравствене установе и њеног директора, а један захтев против једног јавног предузећа (правног лица) и његовог директора.

Наредних 11 захтева је поднето због онемогућавања овлашћених лица Повереника у несметаном вршењу надзора и нестављања на увид и располагање потребне документације. Од тога, десет градских и општинских управа су се потпуно оглушиле о захтеве овлашћеног лица Повереника (и после друге ургенције), због чега су и поднете наведене прекршајне пријаве, док је један захтев поднет против једног привредног друштва (правног лица) које није доставило одговор овлашћеном лицу Повереника у поступку писаног надзора над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ.

Следећа два захтева су поднета због обраде нарочито осетљивих података супротно одредбама чл. 16. до 18. ЗЗПЛ. Један захтев је поднет против здравствене установе и непосредно одговорног лица због неовлашћеног откривања података о здравственом стању пацијената трећим лицима, а други је поднет против лица запосленог у Министарству одбране, због неовлашћеног откривања података о здравственом стању запосленог који су се обрађивали у оквиру радног досијеа.

По један захтев је поднет због: прикупљања података од другог лица супротно условима из члана 14. став 2. ЗЗПЛ; обраде података без пристанка, супротно условима из члана 12. ЗЗПЛ; необавештавања Повереника о намери успостављања збирке података у прописаном року, супротно одредби члана 49. став 1. ЗЗПЛ и због непредузимања организационих и техничких мера заштите података, супротно одредби чл. 47. став 2. ЗЗПЛ; необавештавања Повереника о намери успостављања збирке података у прописаном року, супротно члану 49. став 1. ЗЗПЛ и због недостављања Поверенику евиденција, односно промена у збирци података у прописаном року, супротно чл. 51. став 1. ЗЗПЛ, као и због неизвршавања решења Повереника по жалби, против једне здравствене установе и против њеног директора, као одговорног лица.

Ни по једном од ових 35 прекршајних захтева поднетих 2012. године није донета пресуда до 31.децембра 2012.³

³ У време израде овог извештаја донета је прва пресуда по прекршајном захтеву Повереника поднетом 2012. године, а против једне здравствене установе и одговорног лица те установе, због неизвршавања решења Повереника по жалби, којом је здравственој установи изречена новчана казна у износу од 100.000 динара, а одговорном лицу новчана казна у износу од 30.000 динара.

Анализирајући пресуде и одлуке прекршајних судова, поводом прекршајних захтева Повереника поднетих током 2010. и 2011. године, могло би се закључити да прекршајни судови не поклањају дужну пажњу заштити података о личности, као праву које је зајемчено Уставом Србије. Констатујемо да су у неким предметима са истим чињеничним и правним основом, доношене супротне одлуке. Значајан број поступака је обустављен због наступања релативне застарелости прекршајног гоњења. Изречене санкције у неким предметима са истим чињеничним и правним основом често су биле међусобно различите, што даље значи да неке нису биле адекватне тежини извршеног прекршаја.

Тако, Повереник је 2010. године поднео 20 захтева за покретање прекршајног поступка, од чега је шест захтева било поднето против физичких и правних лица због разнородних кршења одредби ЗЗПЛ, а 14 захтева је било поднето против министара у тадашњем саставу Владе РС, као одговорних лица, због прекршаја из чл. 57. ст. 1. тач. 12. и 14. у вези са ставом 3. ЗЗПЛ.

Што се тиче шест захтева поднетих 2010. године против физичких и правних лица због разнородних кршења одредби ЗЗПЛ, у четири случаја донете су правноснажне осуђујуће пресуде и изречене су новчане казне, у једном случају поступак је обустављен због наступања апсолутне застарелости прекршајног гоњења, а у једном случају је донета првостепена осуђујућа пресуда, и то месец и по дана пре наступања рока за апсолутну застарелост, тако да постоји велика могућност да и ту наступи апсолутна застарелост прекршајног гоњења, у случају да су се окривљени жалили.

У вези са 14 захтева поднетих против министара у тадашњем саставу Владе РС, као одговорних лица, због прекршаја из чл. 57. ст. 1. тач. 12. и 14. у вези са ставом 3. ЗЗПЛ, у два предмета до израде овог извештаја, а то значи две године и три месеца, није стигла никаква одлука прекршајног суда. У два случаја поступак је прекинут, јер није познато пребивалиште министара. То су, еуфемистички речено, чудне одлуке, будући да је реч о бившим министрима, који су и даље присутни у јавном и политичком животу. Поставља се питање како је могуће да су недоступни правосудним органима, а медијима и јавности су врло доступни. У преосталих десет предмета, иако је реч о истом чињеничном и правном основу, судови су доносили различите пресуде. Наиме, у свих десет предмета (првостепени) судови су нашли да су окривљени одговорни за извршење прекршаја из чл. 57. ст. 1. тач. 12. у вези са ставом 3. ЗЗПЛ-а, али кад је у питању прекршај из чл. 57. ст. 1. тач. 14. у вези са ставом 3. ЗЗПЛ првостепени судови су имали различите ставове. У осам предмета заузели су став да је прекршај из чл. 57. ст. 1. тач. 14. у вези са ставом 3. ЗЗПЛ конзумиран прекршајем из чл. 57. ст. 1. тач. 12. у вези са ставом 3. ЗЗПЛ. Само у два предмета првостепени суд је осудио министре за оба прекршаја.

Повереник наглашава да је само једна пресуда против једног министра донета у 2011. години, а девет је донето тек у 2012. години и то у највећем броју случајева непосредно пре наступања апсолутне застарелости прекршајног гоњења.

Повереник је у свих осам предмета, због ослобађања окривљених министара за прекршај из чл. 57. ст. 1. тач. 14. у вези са ставом 3. ЗЗПЛ, изјавио жалбу. У пет случајева Виши прекршајни суд је укинуо одлуку првостепеног суда у погледу одлуке о кривици по прекршају из чл. 57. ст. 1. тач. 14. у вези са ставом 3. ЗЗПЛ и вратио првостепеном суду на поновно одлучивање. Само у једном од тих случајева првостепени суд је донео нову

пресуду и окривљену огласио кривом за прекршај из чл. 57. ст. 1. тач. 14. у вези са ставом 3. ЗЗПЛ. О две жалбе још увек није одлучено, а једна жалба је одбачена из процесних разлога.

Што се тиче две првостепене пресуде у којима су окривљени оглашени кривима за оба прекршаја, у једном случају је изречена новчана казна, а у другом случају је изречена судска опомена, што извесно није адекватна санкција за ове прекршаје.

Године 2011. године Повереник је поднео 26 захтева за покретање прекршајног поступка, од чега је 21 захтев поднет против органа власти и одговорних лица у органима власти, због прекршаја из чл. 57. ст. 1. тач. 12. и 14, а пет захтева је поднето против физичких и правних лица због разнородних кршења одредби ЗЗПЛ.

Што се тиче ових пет захтева поднетих против физичких и правних лица због разнородних кршења одредби ЗЗПЛ, у три случаја још увек није донета одлука суда, у једном случају је донета првостепена осуђујућа пресуда, а у једном случају је обустављен поступак због наступања апсолутне застарелости прекршајног гоњења (прекршај извршен дана 11.5.2010. године). У том предмету је била донета првостепена осуђујућа пресуда; Виши прекршајни суд је по жалби окривљених укинуо првостепену пресуду и вратио предмет на поновни поступак, али је у међувремену наступила апсолутна застарелост прекршајног гоњења.

У вези са 21 захтевом поднетим против органа власти и одговорних лица у органима власти, због прекршаја из чл. 57. ст. 1. тач. 12. и 14. ЗЗПЛ, поступљено је на следећи начин: у једном случају поступак је обустављен због смрти окривљеног; у осам случајева, од дана подношења захтева за покретање прекршајног поступка до израде овог извештаја (у просеку годину и по дана), није донета било каква одлука; у седам случајева органи власти и одговорна лица су оглашена кривим за оба прекршаја, од чега су чак у четири случаја изречене судске опомене, што су свакако преблаге мере у односу на тежину извршених прекршаја; у четири случаја судови су окривљене огласили кривим за прекршај из члана 57. став 1. тачка 12. ЗЗПЛ, а ослободили их за прекршај из члана 57. став 1. тачка 14. ЗЗПЛ, због чега је Повереник у ова четири случаја изјавио жалбу, и у једном предмету је донето више различитих пресуда (првом првостепеном пресудом окривљени је оглашен кривим за прекршаје из члана 57. став 1. тачка 12. и тачка 14; другостепеном пресудом та пресуда је укинута и враћена на поновно суђење; другом првостепеном пресудом окривљени је оглашен кривим само за прекршај из члана 57. став 1. тачка 12, а ослобођен за прекршај из члана 57. став 1. тачка 14; док је другом другостепеном пресудом укинута првостепена пресуда у ослобађајућем делу за прекршај из члана 57. став 1. тачка 14. и предмет поново враћен на поновно суђење.

Из анализираних праксе прекршајних судова намеће се закључак да би законодавац требало барем двоструко да продужи рокове застарелости прекршајног гоњења и за наступање апсолутне застарелости прекршајног гоњења, или да пропише посебан рок, као што је то учињено Законом о прекршајима за неке друге области, јер су прекршајима из ЗЗПЛ санкционисана кршења неких важних људских права, као што је право на приватност (загарантовано Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама) и право на заштиту личних података (загарантовано Уставом РС).

4.2.3. Поступање Управног суда

Током 2012. године Управном суду поднето је осам тужби против одлука Повереника којима су одбијене жалбе подносилаца изјављене против одлука руковалаца. Подсећања ради, 2011. године поднете су две тужбе Управном суду, од којих је једна одбијена. Од осам тужби поднетих 2012. године, Управни суд је једну одбио и две одбацио, док у погледу осталих још увек није донета одлука.

4.2.4. Поступање Уставног суда

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

Повереник је, заједно са Заштитником грађана, током 2012. године, поднео Уставном суду предлог за оцену уставности члана 286. став 3. Законика о кривичном поступку („Службени гласник РС“ бр. 72/2011 и 101/2011), који гласи: „По налогу јавног тужиоца полиција може у циљу испуњења дужности из става 1. овог члана прибавити евиденцију остварене телефонске комуникације, коришћених базних станица или извршити лоцирање места са којег се обавља комуникација.“ Ова оспорена одредба је, по мишљењу Повереника и Заштитника грађана, несагласна са одредбом члана 41. став 2. Устава Србије, јер дозвољава примену посебних мера којима се одступа од тајности писама и других средстава комуникације и без одлуке суда, односно довољан је налог јавног тужиоца полицији. Неуставност таквог становишта већ је утврђена одлуком Уставног суда од 28.маја 2009. године, донетој на иницијативу Покрајинског омбудсмана за оцену уставности члана 55. став 1. (тада важећег) Закона о телекомуникацијама, као и одлуком Уставног суда од 19.априла 2012. године, донетој по предлогу Повереника и Заштитника грађана за оцену уставности члана 13. став 1. и члана 16. став 2. Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији.

Повереник је у претходном периоду (2010. и 2011. година) поднео Уставном суду предлоге за оцену уставности три закона – Закона о заштити података о личности, Закона о електронским комуникацијама и Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији. Уставни суд је током 2012. године донео одлуке о оцени уставности два закона – Закона о заштити података о личности и Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији.

Предлог за оцену уставности одредби члана 12, 13 и 14. ЗЗПЛ Повереник је поднео 31.јануара 2010. године. Имајући у виду одредбу члана 42. став 2. Устава, ближе уређену у 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. Уставни суд је уважио наводе из предлога Повереника и након више од две године од подношења предлога (30.мај 2012.) донео одлуку да наведене одредбе ЗЗПЛ нису у сагласности са Уставом и да престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“. Та одлука Уставног суда објављена је у „Службеном гласнику Републике Србије“ број 68 од 18.7.2012. године.

Предлог за оцену уставности одредби члана 13. став 1. и члана 16. став 2. Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији⁴, Повереник и Заштитник грађана поднели су заједно 30.септембра 2010. године. Одредба члана 13. став 1. овог закона уређује 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 писма и других средстава комуницирања, значи да је несагласна са одредбом члана 41. став 2. Устава Србије и смела би да се примени само на основу одлуке суда. Одредба члана 16. став 2. овог закона уређује 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 да има „право“ на њих без одлуке суда.

Уставни суд је и у овом случају уважио наводе из предлога Повереника и Заштитника грађана за оцену уставности предметних одредби Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији и 19.априла 2012. године донео одлуку да наведене одредбе Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији нису у сагласности са Уставом и да престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Иако су Повереник и Заштитник грађана заједно, 30.септембра 2010. године, истим предлогом тражили оцену уставности одредби члана 13. став 1. и члана 16. став 2. Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији, као и члана 128. став 1 и 5. Закона о електронским комуникацијама, Уставни суд је након 19 месеци од подношења предлога донео оцену само у односу на Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији, док у односу на Закон о електронским комуникацијама, одлука није донета ни до подношења овог извештаја Народној скупштини.

⁴ У време припреме овог извештаја, Народна скупштина је усвојила Закон о изменама и допунама Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији („Службени гласник РС“ бр. 17/2013).

5. ПРЕДЛОЗИ И ПРЕПОРУКЕ ПОВЕРЕНИКА

У складу са чланом 58. Закона о Народној скупштини и чл. 237-241 Пословника Народне скупштине, Повереник предлаже да надлежни одбори Народне скупштине размотре и прихвате Извештај Повереника за 2012., утврде закључке и препоруке са мерама за унапређење стања у областима рада Повереника заснованим на предлозима препорука Повереника из овог Извештаја, а да потом, на првој наредној седници, Народна скупштина размотри и донесе закључак са мерама за реализацију утврђених предлога и препорука за подржавање напора и активности Повереника у остваривању и даљем унапређивању права на слободан приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности и отклањању препрека изнетих у овом извештају.

У области слободног приступа информацијама од јавног значаја остварени су значајни резултати на пољу заштите права и његове даље афирмације. Ипак, кључни проблем у погледу простора за рад и капацитета Повереника уз остале препреке у примени Закона о приступу информацијама на које је Повереник указивао и у претходних седам годишњих извештаја, представља озбиљну претњу благовременој и ефикасној заштити права која је у надлежности Повереника. Кључни услов даљег рада Повереника и заштите права, јесте промена праксе спорог или потпуно пасивног односа надлежних у отклањању евидентираних препрека његовом раду. Отклањање тих слабости допринело би квалитетнијим, преко потребним резултатима на плану демократске контроле власти од стране јавности, посебно на плану борбе против корупције и разних злоупотреба, за шта Закон о приступу информацијама има велике потенцијале.

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.

Ради постизања вишег нивоа остваривања права на слободан приступ информацијама од јавног значаја и заштите података о личности, у реалном животу, 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,
- 5) допуни Пословник Народне скупштине у циљу утврђивања сталног механизма за праћење спровођења предлога и препорука Повереника и других независних државних органа, као и закључака Народне скупштине о годишњим извештајима које подносе ови органи.

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 и подизање његових кадровских ресурса на адекватан ниво, као нужан услов благовремене заштите права,
- 2) утврђивање Предлога измена и допуна Закона о приступу информацијама у складу са датим иницијативама Повереника, у циљу омогућавања ефикасне примене начела које овај закон прописује,
- 3) примену Закона о тајности података, хитним доношењем подзаконских аката без којих је Закон неприменљив, уз истовремене измене Закона које омогућавају његову реалну примену, или доношење новог Закона,
- 4) знатно интензивнији и обухватнији надзор над применом Закона о приступу информацијама, и доследно томе, примену конкретних мера према онима који не поштују закон,
- 5) извршење обавезујућих, коначних и извршних решења Повереника,
- 6) извршење закључака Повереника са изреченим новчаним казнама,
- 7) одговарајућу заштиту тзв. „узбуњивача“ односно „дувача у пиштаљку“, а у складу са одговарајућом Резолуцијом Савета Европе 1729 (2010),
- 8) већи степен транспарентности рада свих органа власти и објављивање информација о њиховом раду на проактивној основи,
- 9) доношење новог Закона о заштити података о личности или веома обимних и значајних измена и допуна постојећег, у циљу усаглашавања са релевантним међународним стандардима, омогућавања ефикасне примене начела које овај закон прописује,
- 10) доношење Закона о безбедносним проверама, Закона о детективским пословима и Закона о приватном обезбеђењу, у циљу унапређивања стања у сектору безбедности,

- 11) доношење акта о начину архивирања и мерама заштите нарочито осетљивих података,
- 12) доношење Акционог плана за спровођење Стратегије заштите података о личности, са дефинисаним активностима, очекиваним ефектима, носиоцима конкретних задатака и роковима за извршење задатака,
- 13) измене и допуне Пословника Владе у циљу обавезивања предлагача закона да уз нацрт закона, односно измена и допуна закона, приложи Влади и мишљење Повереника на одредбе тих нацрта којима се уређује материја података о личности,
- 14) 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 је претпоставка квалитетне примене закона из надлежности Повереника.

ПОВЕРЕНИК

Родољуб Шабих, с.р.

У Београду, 27. марта 2013.године

Бр.: 021-02-44/2012-01

РЕЗИМЕ
ИЗВЕШТАЈА О СПРОВОЂЕЊУ ЗАКОНА О СЛОБОДНОМ
ПРИСТУПУ ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА
И ЗАКОНА О ЗАШТИТИ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ
ЗА 2012. ГОДИНУ

У вези са овим годишњим извештајем, осмим по реду, потребно је још једном подсетити на то да у Републици Србији у којој фактички све до пре само неколико година, 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. Упркос формалном постојању Закона о заштити података о личности (СРЈ, закон из 1998), те заштите практично и није било. Та чињеница има за последицу да и после неколико година примене Закона о заштити података о личности у великој мери различите оцене и стања у ове две области.

Структура и број предмета којима се Повереник бавио у току 2012. године указују на то да је ангажман Повереника и у 2012. години као што је то и ранијих година био случај, значајно већи у области слободе приступа информацијама него у области заштите података о личности. Међутим, поређени са подацима из претходних година они упућују на закључак да се тај однос све брже мења. У току 2012. године повереник је у раду имао 7570 предмета (из 2011. године пренето је 2526 предмета). У укупном броју нових предмета које је Повереник примио у 2012. години (5044) значајна већина (3639) је из области слободе приступа информацијама, а негде око 28% (1405) из области заштите података о личности. Међутим, тренд пораста броја предмета у овој области је индикативан и више него очигледан (83 предмета у 2009, 250 предмета у 2010. и 727 предмета у 2011). Ти подаци, а и друге релевантне околности о којима ће бити речи, упућују на закључак да ће у наредном периоду тежиште активности Повереника, у значајној мери да се помера ка области заштите података о личности.

А. Приступ информацијама

Право на слободан приступ информацијама од јавног значаја се из године у годину користи у све већем обиму. Захтеве за приступ информацијама у 2012. години су највише подносили грађани, удружења, затим новинари и представници медија, синдикалне организације, представници политичких странака, сами органи власти, адвокати, привредници и други. Пораст броја захтева за остваривање овог права и још увек висок проценат неадекватног односа органа власти према захтевима, утичу неминовно на повећање обима активности Повереника на заштити овог права.

У 2012. Повереник је примио 3.639 предмета, од чега 2.350 жалби због повреде права. Број неформалних, усмених обраћања грађана и других субјеката ради савета, мишљења, појашњења и сл. је био вишеструко већи. У току 2012. окончано је 3.553 предмета, од чега су 2.269 биле жалбе. У раду је на крају 2012. остало 2.484 предмета, будући да је на почетку године, пренето 2.398 незавршених предмета из претходне године. 90,5 % изјављених жалби је било основано. У преко 90% случајева, жалбе су изјављене због потпуног „ћутања“ органа поводом захтева или негативног одговора, уместо аргументованог решења.

Повереник је у 894 случаја (43,5%) по жалби наложио да се информације доставе жалиоцу, у 1.104 случаја (53,7%) је обуставио вођење поступка када су органи власти, након изјављене жалбе и интервенције Повереника, поступили по захтеву, а у преосталим случајевима поништена је одлука органа власти и предмет враћен на поновни поступак. Интервенције Повереника биле су ефикасне у 90,6% у односу на број основаних жалби.

Повереник је такође спровео 147 поступака принудног извршења својих решења у оквиру којих је донео 288 закључака, о дозволи извршења, о кажњавању или о обустави започетог поступка и 8 захтева суду за принудну наплату казни. Управном суду је доставио 49 одговора на тужбе, одговорио на 43 захтева за мишљење у вези са применом закона, доставио информације које су од њега тражене у 69 случајева, предузео 62 мере упозорења или налога у вези са објављивањем информатора о раду, обавио комуникацију са органима и тражиоцима у 520 предмета поводом уступљеног му захтева за приступ информацијама.

Повереник је упутио је 10 иницијатива надлежним органима у вези са изменама прописа. Припремио је и издао публикацију са праксом Повереника и покренуо сајт за младе под називом „Имаш право да знаш“, доступан на адресама www.pravodaznas.rs и www.pravodaznam.rs о праву на приступ информацијама.

Осим активности у оквиру надлежности, Повереник је примио и одговорио на 394 представке које су ван његове надлежности и по правилу се тичу рада органа управе. Оне чине 11% укупног броја решених предмета и додатно оптерећују редован рад невелике службе Повереника.

Иако је проценат неуспешних интервенција Повереника релативно низак и креће се испод 10% од решаваних случајева, он је ипак забрињавајући.

Чињеница је да у тим предметима нису помогла постојећа овлашћења Повереника да новчано кажњава орган власти како би поступио по налогу ни обраћање Повереника за помоћ Влади, која по закону треба да обезбеди извршење решења Повереника. Један од разлога такве ситуације извесно јесте и практично потпуни изостанак одговорности надлежних за кршење закона. Нема примера прекршајне, као и било које друге одговорности. У 2012. години, као ни у претходној 2011. години, Управна инспекција није поднела ниједан захтев за

покретање прекршајног поступка због повреде Закона о приступу информацијама, укључујући и случајеве непоступања по налогу Повереника. Имајући у виду да је број почињених прекршаја огроман за такву „политику“ одговорности могло би се рећи да практично представља позив на кршење закона. У контексту те чињенице као и чињенице да је у 2012. отворен додатни проблем у вези са надлежношћу суда да спроводи извршни поступак ради наплате новчаних казни које изрекне Повереник, о чему ће више речи бити касније, резултати остварени у примени закона додатно добијају на вредности.

У 2012. генерално је побољшано објављивање информација на тзв. проактивној основи, као резултат доношења новог Упутства Повереника за објављивање информатора о раду државних органа у 2010. и бројних активности Повереника на спровођењу Упутства и повећању транспарентности рада органа. Стање проактивног објављивања информација ипак није на потребном нивоу, који грађани с правом очекују.

У погледу правне регулативе слободног приступа информацијама, Закон о приступу информацијама са три измене након доношења, представља добру основу за квалитетно остваривање права. Четврта измена је била у Народној скупштини у јануару 2012. пред усвајањем, али је нажалост, заједно са осталим предлозима закона Владе, повучена из процедуре и неопходно ју је што пре поново активирати.

Закон о приступу информацијама потребно је изменити тако да се обезбеди: виши ниво проактивног објављивања и ажурирања информација; проширивање круга органа, односно субјеката на које се Закон примењује; установљавање додатних овлашћења Повереника ради могућности подношења прекршајне пријаве због повреде права, предлагања мера надлежним органима ради заштите извора информација тј. „узбуњивача“; утврђивање дужих рокова застарелости за прекршаје; установљавање заштитног механизма оствареног нивоа права на приступ информацијама, како се ниво права који је гарантован овим законом не би могао снижавати другим законима; да се уреди поступак предлагања кандидата за избор Повереника и поступак разрешења; да се допуне одредбе које се односе на принудно извршење одлука Повереника и др.

Са становишта остваривања права на приступ информацијама веома је важно да се што хитније усвоје измене, односно нови Закон о општем управном поступку, као и да се у бројним процесним и другим законима, усклади са иницијативама Повереника, одстрани одредбе које штете остваривању права на приступ информацијама, као нпр. у Закону о кривичном поступку, Закону о парничном поступку, Закону о прекршајима, Закону о пореском поступку и пореској администрацији, Закону о здравственој заштити, Закону о заштити конкуренције и др. Ради постизања јединства и конзистентности правног система, такође је важно изменити Пословник Владе како би се утврдила обавеза прибављања мишљења Повереника у процесу доношења прописа, уз истовремено побољшање одредаба о јавности рада у складу са иницијативом Повереника. Такође је неопходно што пре обезбедити примену Закона о тајности података хитним доношењем подзаконских аката без којих је Закон неприменљив, уз

истовремене измене Закона које омогућавају његову реалну примену или доношење новог Закона. Што скорије доношење закона о заштити „узбуњивача“ је од посебне важности за остваривање права на приступ информацијама.

Осим развоја „правног оквира“ у наведеном правцу, за квалитетније остваривање права на приступ информацијама у реалном животу, нужно је обезбедити функционисање механизма одговорности за кршење права, затим механизма обезбеђења извршења решења Повереника од стране Владе, као и превазилажење постојеће различите праксе у поступању судова у поступцима судског извршења закључака Повереника о изреченим новчаним казнама.

Резултати Повереника у примени Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, поготово у контексту напред наведених препрека, остварени уз доста напора, с разлогом су признати од грађана и јавности и добро оцењивани и у међународним оквирима.

Б. Заштита података о личности

Од доношења Закона о заштити података о личности крајем 2008. године, грађани Србије сваке наредне године остварују право на заштиту података о личности у већем обиму него претходне. То се најбоље уочава по броју предмета које Повереник прима (83 предмета у 2009, 250 предмета у 2010. и 727 предмета у 2011.).

Слична тенденција увећања броја предмета уочава се и у другим врстама предмета, осим уписа у Централни регистар. Нпр. по броју жалби изјављених Поверенику (2012. Повереник је примио 154 жалбе, 2011 – 78, 2010 – 45 и 2009 - 3). Повереник је окончао поступак по 129 жалби. Жалбе изјављене Поверенику најчешће се односе на податке из: полицијских евиденција, медицинске документације, списка предмета центара за социјални рад, итд. Традиционално, најчешћи разлог за изјављивање жалбе Поверенику је да руковоаци нису одлучили о захтеву лица у прописаном року, тзв. ћутање администрације, што је недопустиво, како са аспекта непоштовања људских права, тако и са аспекта вршења надлежности од стране руковалаца. Други најчешћи разлог за изјављивање жалбе Поверенику је одбијање захтева лица од стране руковоаца. Повереник је по примљеним жалбама најчешће поступао на следећи начин: давао налог руковоацу да поступи по захтеву лица, обустављао поступак по жалби јер је руковалац у међувремену поступио по захтеву лица, одбацивао жалбе које су биле непотпуне, поништавао решење руковоаца и предмет враћао на поновни поступак, итд.

Даље, Повереник је примио 569 питања и захтева за давање мишљења по разним питањима (2011. је примио 310 оваквих захтева). Повереник је одговорио на све ове захтеве, од чега је било 432 мишљења или одговора грађанима, 65 правним лицима и 72 државним органима и органима локалне самоуправе.

На основу законских овлашћења, Повереник је током 2012. године извршио 365 надзора (2011. године извршио је 159, а 2010. - 71 надзор). У погледу надзора које је Повереник вршио над руковооцима података о личности по пријавама грађана (203), као разлози су наведени: обрада података без правног основа, тј. без сагласности лица чији се подаци обрађују, прекомерна обрада личних података, обрада јединственог матичног броја грађана (ЈМБГ) као непотребног податка, незаконито постављање видео надзора и незаконито снимање камером, итд. Обрада ЈМБГ и још неки разлози најчешће представљају прекомерну обраду личних података. Коришћење видео надзора као једног од најчешћих разлога за вршење инспекцијског надзора, представља, између осталог, директну последицу непостојања одговарајућег нормативног оквира.

Од 164 окончана надзора током 2012. године, Повереник је утврдио да је у 103 случаја било повреда ЗЗПЛ, а у 61 да их није било. У наведених 103 случаја Повереник је утврдио постојање 223 повреде ЗЗПЛ, и у тим ситуацијама предузео је једну или више мера, и то: 67 упозорења о неправилности обраде, наредио је у 6 случајева да се неправилности отклоне у одређеном року, наредио је у 2 случаја привремену забрану обраде, наредио је у 6 случајева брисање података прикупљених без правног основа, поднео је 35 захтева за покретање прекршајног поступка због повреда одредби ЗЗПЛ, поднео је 1 кривичну пријаву и др.

Једино се супротна тенденција континуираном увећавању броју предмета Повереника примећује у односу на број уписа руковалаца и евиденција о збиркама података које воде, у Централни регистар Повереника, што је показатељ да руковаоци не извршавају своју законску обавезу. Наиме, током 2012. године 303 руковалаца доставило је Поверенику 1.575 евиденција о збиркама података које воде, што је умањење у односу на 2011. годину, када је 394 руковалаца доставило 2.083 евиденције.

Основни проблеми и препреке с којима се Повереник суочава у раду у области заштите података о личности су недостатак одговарајућег „правног оквира“ и недовољно познавање материје заштите података о личности уз недовољну свест о потреби за истим, од стране руковалаца, односно њихових надлежних представника.

У погледу недостатка одговарајућег нормативног оквира, једна од основних препрека је што ЗЗПЛ није у потпуности усаглашен са одговарајућим међународним документима, посебно са Директивом Европског Парламента и Савета Европске Уније број 95/46 и Конвенцијом број 108 Савета Европе о заштити лица у односу на аутоматску обраду података о личности. Поред тога, већи број одредби ЗЗПЛ су неодговарајуће, односно непотпуне, нпр. поједини појмови, територијална примена, осетљиви подаци и њихова обрада, поступак вршења надзора, овлашћења Повереника, изношење података из Србије, вођење Централног регистра итд. Такође, поједина питања уопште нису ни уређена ЗЗПЛ, односно не постоје ни начелне одредбе, нпр. о биометрији, видео надзору,

директном маркетингу. Став Повереника тим поводом је да је неопходно усвојити или нов ЗЗПЛ или значајне измене и допуне ЗЗПЛ.

Такође, потребно је изменити и/или допунити бројне секторске законе који по правилу непотпуно, односно неодговарајуће уређују обраду података о личности у датом сектору, а одређен број ових закона уопште не уређује предметну материју. У складу са ЗЗПЛ, правни основ за обраду података може бити или закон или слободно дат пристанак лица. Највећи број закона, нарочито оних који су донети пре доношења ЗЗПЛ, не садржи одредбе којима се прецизно уређује материја прикупљања, држања, обраде и коришћења података о личности. У складу са Уставом Србије, управо ова питања (прикупљање, држање, обрада и коришћење података о личности) морају да буду уређена законом, док друга питања, као и техничка питања у вези са прикупљањем, држањем, обрадом и коришћењем података о личности, могу да буду уређена подзаконским актима.

Недостатак одговарајућег „правног оквира“ огледа се и у недостатку одговарајућих подзаконских аката. Тако, нпр. акт о начину архивирања и мерама заштите нарочито осетљивих података, требало је да донесе Влада до маја 2009. године, али то није учинила ни до подношења овог Извештаја Народној скупштини. Слична ситуација је и са Акционим планом за спровођење Стратегије заштите података о личности, који је Влада требало да донесе до новембра 2010. године, али то такође није учинила ни до подношења овог Извештаја Народној скупштини. Даље, у циљу омогућавања примене Закона о тајности података, као и с тим у вези постизања одговарајуће заштите података о личности, потребно је донети већи број пратећих подзаконских аката уз овај закон, без којих је овај практично неприменљив.

Такође, Повереник сматра да је потребно хитно изменити и допунити неколико закона, у циљу усаглашавања са уставном гаранцијом о неповредивости тајности писама и других средстава комуницирања. То се односи на Закон о електронским комуникацијама, Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији, Закон о Безбедносно-информативној агенцији и Законик о кривичном поступку. Ово тим пре јер је Уставни суд, поступајући по предлогу Повереника и Заштитника грађана, већ донео одлуку да одговарајуће одредбе Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији, нису у сагласности са Уставом Србије.

Потребно је значајно унапредити „правни оквир“ у сектору безбедности, нпр. доношењем Закона о безбедносним проверама, Закона о детективским пословима, Закона о приватном обезбеђењу.

У погледу недовољног познавања материје заштите података о личности уз недовољну свест о потреби за истим, Повереник је током целе године пружао помоћ органима власти у примени прописа, спроводио обуку службеника бројних руковалаца и учествовао у раду већег броја скупова. Потребно је обучавање

запослених, посебно у органима власти, а у овај свеобухватни и континуирани процес потребно је да се укључе надлежни органи власти, уз подршку Повереника.

В. Простор

Поред напред наведених проблема и препрека с којима се Повереник суочава у раду, један од највећих проблема је вишегодишњи, хронични недостатак одговарајућег простора за рад, што даље онемогућава запошљавање потребног броја одговарајућих службеника. То је препрека даљем развоју овог државног органа и озбиљна претња остваривању права на приступ информацијама и на заштиту података о личности. У таквим условима Повереник ради већ пуних осам година и одржавање таквог стања води у озбиљну неажурност овог државног органа и ставља под знак питања могућност благовременог и ефикасног деловања Повереника. Таква ситуација, уз константно велики број разноврсних обраћања грађана ради заштите права и увећање обима послова генерално, уз добијање нових надлежности и уз немогућност да запосли потребан број службеника, имају директно и неминовно за последицу кашњење Повереника са решавањем појединих предмета, некада и по годину дана, што све доводи до угрожавања права грађана на потпуно и благовремено остваривање права која им припадају.