

прегледни рад
достављен: 27. 03. 2024.
прихваћен за објављивање: 07. 04. 2024.
УДК 342.727(497.11)
340.134:35.083.8(497.11)

Милош ДЕНОВИЋ*

ОБЛИЦИ ЗАШТИТЕ ПРАВА ГРАЂАНА ПРЕД ПОВЕРЕНИКОМ ЗА ИНФОРМАЦИЈЕ ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА И ЗАШТИТУ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ

Апстракт

Аутор у овом раду разматра о материјално-правним и процесно-правним аспектима правних средстава које стоје на располагању грађанима за заштиту својих права на приступ информацијама од јавног значаја и заштите података о личности пред институцијом Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности. Питање заштите права на делотворно правно средство које грађанима стоји на располагању пред институцијом Повереника је кључно за остваривање начела правне сигурности нарочито имајући у виду степен остварене дигитализације у процесу доношења одлука од стране органа власти а која непосредно утиче на остваривање права грађана. У раду наводимо неусаглашености како нормативне тако и оне које су резултат праксе, као и преглед података у области остваривања правне заштите грађана по уложеним правним средствима кроз анализу неколико претходних извештаја Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, а које ова независна институција има обавезу да објављује сваке године за претходну годину извештавања. Управо, у нашем раду, кроз синтезу наведених елемената размотрићемо делотворност примене правних средстава које стоје на располагању грађанима пред институцијом Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, сходно важећим прописима у овим областима.

Кључне речи: слободан приступ информација, заштита података о личности, Повереник, управни поступак.

1. УВОД

Кроз целокупну људску цивилизацију човек је настојао да усаврши процес рада у разлитим областима живота, са циљем економизације времена и остваривања

* Докторанд, Универзитет у Нишу, Правни факултет, Република Србија, milosdenovic23@gmail.com

пуног капацитета својих потреба. Нагли технолошки развој у последњим деценијама прошлог века довео је до аутоматизације процеса рада и похрањивање многобројних база података, у различитим областима друштвеног живота, личним подацима и кретао се паралелно са настојањима да се заштити право на приватност, као једно од основних људских права, које има за циљ заштиту права човека да живи тако да буде заштићен од јавности, и представља право које делује *erga omnes*, односно како према државним органима тако и према трећим лицима.

Велику прекретницу у области правне регулације пружања и тражења личних података грађана односно информација од јавног значаја које се налазе у документима који су настали у раду или у вези са радом државних органа, а за које јавност има оправдан интерес да зна, представља развој вештачке интелигенције (енг. *artificial intelligence*, скр. AI). Реч је о покушајима човека да, путем рачунара, развије програме (софтвере) који би, као вештачке творевине, имали могућност решавања задатака (у почетку једноставних а развојем технологије и сложенијих) који настају у процесу рада и самим тим оспособити програме да симулирају људско размишљање и у крајњој линији одлучују, у будућности, о правима и обавезама грађана у различитим сферама друштвеног живота. Наведена „вештачка аутоматизација“ процеса доношења одлука у знатној мери утиче на право на приватност.

Имајући у виду брзину развоја технолошких процеса и њихову конкретну повезаност са правним последицама по грађане од пресудног је значаја видети која правна средства заштите, у правном поретку Републике Србије, грађани имају на располагању у случају повреде односно непоступање по захтевима грађана у области пружања информација од јавног значаја односно заштите података о личности. Надлежна институција за поступање по правним средствима заштите права грађана у оба случаја, у правном поретку Републике Србије, је институција Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (у даљем тексту: Повереник). Предмет нашег рада је анализа како материјално-правних тако и процесно-правних аспеката заштите права грађана пред институцијом Повереника. Кроз примену дескриптивног метода, метода анализе и синтезе садржаја и осталих метода, које ћемо користити у овом раду, настојаћемо да дођемо до закључка о ефикасности прописаних правних средстава за заштиту права грађана у поступцима пред Повереником.

2. МАТЕРИЈАЛНО-ПРАВНИ АСПЕКТИ ЗАШТИТЕ

Право на приступ информацијама од јавног значаја и право на заштиту података о личности у савременом добу представљају једне од кључних механизма за остварење принципа правне државе и владавине права.

Право на слободан приступ информацијама од јавног значаја је основно људско право и услов остваривања осталих фундаменталних права и слобода. Са њим у неразлучивој вези су право на информисање, бирачко право, слобода мишљења, итд. Његова улога у савременом државном поретку дошла је до изражаја последњих деценија када је технолошки развој узео маха, а друштво је из индустријске фазе прешло у информациону. Слободан приступ информацијама омогућава директан надзор над вршењем функција демократски изабраних представника јавне власти, утицај на њихов рад и доношење одлука, спречава ширење различитих облика корупције, али и задовољавање жеље грађана за спознајом бројних информација. (Кијевчанин, 2020, 93-94)

Право на поштовање приватног живота и право на заштиту података о личности спадају у ред универзалних људских права која припадају свим људима без икакве разлике. Њих сваки појединац има самим тим што је људско биће независно од државе у којој живи. Људска права нису позитивноправног већ моралног порекла. Она потичу из универзалног нормативног поретка који је изнад државе која их мора поштовати без обзира да ли је на то изричито пристала. Државе су заправо дужне да створе све неопходне предуслове за остваривање људских права, па тако и права на поштовање приватног живота и права на заштиту података о личности. (Гасми & Прља, 2020,5-6)

Данас постоји већи број међународних докумената којима се штите људска права. Основним универзалним документом свакако можемо сматрати Повељу Уједињених нација (1945), у чијој се преамбули истиче решеност да се „потврди вера у основна права човека, у достојанство и вредност људске личности, у равноправност људи и жена и нација и великих и малих”. Три године касније донета Општа декларација о људским правима у члану 12 јасно истиче да „нико не сме бити изврнут самовољном мешању у његов приватан живот, породицу, дом или преписку, нити нападима на његову част или углед. Свако има право на заштиту закона против оваквог мешања или напада”. Готово истоветне аспекте и гаранције права на приватност предвиђа члан 17 Међународног пакта о грађанским и политичким правима из 1966. године (у даљем тексту Пакт). Паралелно са доношењем Пакта, Резолуцијом Генералне скупштине УН усвојен је Факултативни протокол уз Међународни пакт о грађанским и политичким правима (у даљем тексту Протокол). Њиме је предвиђено да свака држава уговорница Пакта, која постаје уговорница Протокола, међу којима је и Република Србија, признаје надлежност Комитета за људска права, да прима и разматра писмене представке појединаца који спадају под њену надлежност, а који тврде да су жртве кршења од стране те државе било ког права наведеног у Пакту, под условом да су претходно исцрпљена сва правна средства. Најзначајнија регионална међународна конвенција којом се штите људска права, односно право на приватност у Европи јесте Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: ЕКЉП), са више додатних

протокола, која је донета под окриљем Савета Европе. Поред тога, заштиту права на приватност предвиђа и члан 11 Америчке конвенције о људским правима, која је усвојена од стране Организације америчких држава 1969. године, као и друге регионалне конвенције сличног карактера. Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода не уређује право на слободан приступ информацијама од јавног значаја ни у основном тексту ни у додатним протоколима. Потпору оваквог тумачења даје и Европски суд за људска права, који до сада није заузео јединствено мишљење да ли члан 10 ЕКЉП обухвата и право приступа информацијама од јавног значаја ако оне нису у складу са чланом 8 Конвенције, односно ако приступ информацијама не тражи лице на које се лични подаци односе, тј. ако информација не садржи податке о самом тражиоцу. Насупрот ЕКЉП и ставовима Европског суда за људска права, Међународни пакт о грађанским и политичким правима, 15 који је СФРЈ ратификовала 30. јануара 1971. године, у члану 19 утврђује да свако лице има право на слободу изражавања. Ово право, без обзира на границе, подразумева слободу изналажења, примања и ширења информација и идеја свих врста у усменом, писменом, штампаном или уметничком облику, или на било који начин по слободном избору. Битно је нагласити да је Савет Европе поставио најважније европске стандарде кроз бројне препоруке, директиве, уговоре и повеље у овој области. Посебно место заузима Препорука Рес (2002) 2 Комитета министара државама чланицама о увиду у службене документе, усвојена фебруара 2002. године, која препознаје најбоље стандарде у области слободног приступа информацијама. (Лазих и Драгић, 2021,1650-1652)

Од посебног значаја за правни поредак Републике Србије, имајући у виду да смо у процесу придруживања са Европском Унијом (у даљем тексту: ЕУ) јесте доношење Опште уредбе о заштити података о личности у ЕУ (у даљем тексту: GDPR), која је обавезујућа за све државе чланице без потребе директне имплементације у њиховим националним законодавствима.¹ (Ђукић, 2017,55-56) Према овој уредби, носиоци података (ту спадају: крајњи корисници, клијенти и запослени) између осталог имају право да поднесу приговор ако њихови лични подаци нису заштићени у складу са прописом. На основу тога, регулаторна тела ЕУ могу да одреде и веома високе новчане казне за прекршаје.² (Ibid, 56)

Право на слободан приступ информацијама од јавног значаја и право на заштиту података о личности су предвиђена у Уставу Републике Србије, као

¹ *Racio legis* Опште уредбе је да се подигне ниво поверења корисника из Европске Уније у сервисе информационог друштва, уз заштиту њихових фундаменталних права. (Ђукић, 2017,55)

² Начин одређивања казни је у Уредби везан за годишњи обрт средстава код руководиоца, што има за сврху да демотивише компаније да калкулишу у смислу кршења прописа и плаћања одређене казне касније а која би са друге стране била надокнађена далеко већим профитом који би произашао из такве активности. (Ibid, 56)

највишем правном акту наше државе а сама права су ближе прописана у посебним законима који регулишу појам, начин примене и, што је за наш предмет истраживања од пресудног значаја, начин заштите грађана у случају повреде ових права. Реч је о Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја (у даљем тексту: ЗСПИЈЗ) и Закону о заштити података о личности (у даљем тексту: ЗЗПЛ).

2.1. Устав

Право на слободан приступ информацијама од јавног значаја је право сваког физичког или правног лица да приступи информацијама које поседују органи јавне власти у Републици Србији. То право је зајемчено Уставом Републике Србије³ (Устав Републике Србије, 2006, чл. 51) и ЗСПИЈЗ. Устав јемчи и заштиту података о личности. Забрањује и кажњава употребу података о личности изван сврхе за коју су прикупљени, осим за потребе кривичног поступка или заштите безбедности Републике Србије, што мора бити дефинисано посебним законом (у питању је ЗЗПЛ). Уз то, предвиђена су и два посебна права. Право сваког лица да буде обавештен о прикупљеним подацима који се односе на њега и право на судску заштиту у случају злоупотребе података. (Андровић и Прља, 2020,52)

2.2. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја

Дефиницију појма информације од јавног значаја даје ЗСПИЈЗ. Према члану 2 поменутог закона, информација од јавног значаја јесте свака информација којом располаже орган јавне власти, а која је настала у раду или у вези са радом органа јавне власти, садржана у одређеном документу, и при томе се односи на све оно о чему јавност има оправдан интерес да зна.⁴ (Аксентијевић, 2022, 9, преуто дана 27.03.2024)

³ „Свако има право да истинито, потпуно и благовремено буде обавештаван о питањима од јавног значаја и средства јавног обавештавања су дужна да то право поштују. Свако има право на приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења, у складу са законом“. (Устав Републике Србије, 2006, чл.51)

⁴ Из овако законом одређеног појма могу се издвојити одређени елементи. То су претпоставке које треба да испуни свака информација да би се могла сматрати информацијом од јавног значаја и да би се на њу односиле одредбе овог закона:

Информација од јавног значаја је она информација којом располаже орган јавне власти.

Информација је настала у раду или у вези са радом органа јавне власти: сматра се општим добром и она припада, односно треба да припадне свим грађанима јер има јавни значај.

Информација је садржана у одређеном документу, дакле, Закон не прецизира врсту и природу документа, јер је по природи ствари, документ јавно – правног карактера.

Информација се односи на све оно о чему јавност има оправдан интерес да зна: оправдани интерес јавности да зна постоји у погледу свих информација којима располажу органи јавне

Међу уставним гаранцијама правне сигурности грађана предвиђено је и право на жалбу. Наиме, Устав јемчи право сваком лицу на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу. Поред тога што је право на жалбу општи уставни принцип, оно је истовремено и основно начело управног поступка. У складу с овим гаранцијама и ЗСПИЈЗ прописује да тражилац информације од јавног значаја може против одлуке органа власти, као првостепеног органа, поднети жалбу Поверенику, као другостепеном опргану, под условима утврђеним законом.(Савовић, 2014,279-280)

Међутим, као и у случајевима прописаним другим законима, и ЗСПИЈЗ предвиђени су случајеви у којима се не може изјавити жалба против решења донетог у првом степену. На тај начин се и овим законским прописом потврђује да поступак по жалби, иако је релативно чест, није и обавезна фаза у поступку по захтевима за остваривање права физичких и правних лица. Наиме, постоје случајеви када је првостепено решење и коначно, иако је двостепеност правило. Иако тражилац информације нема право да уложи жалбу против највиших органа власти, таксастивно наведених у ЗСПИЈЗ, он има могућност и право да заштиту својих интереса потражи у судском поступку против одлука тих органа.⁵ (Ibid, 280)

2.3. Закон о заштити података о личности

Нови ЗЗПЛ усвојен је у новембру 2018. године, али је због сложености самог правног акта и обима промена које је доносио остављен период од 9 месеци пре почетка његове примене (август 2019. године). Овај Закон донет је по узору на GDPR и такозвану Полицијску директиву (у даљем тексту: LED). (Приватност и заштита података о личности у Србији, 2022, 9 , преузето дана 27.03.2024)

Податак о личности је сваки податак који се односи на неко физичко лице, уз помоћ којег је идентитет тог физичког лица одређен или одредив, посредно или непосредно. Податак о личности је, дакле, свака информација која нас, као физичка лица, ближе одређује и која се може довести у везу са конкретном особом.⁶ (Водич

власти без образложења зашто тражи информацију. (Аксентијевић, 2022,9, преузето дана: 27.03.2024)

⁵ Руководећи се овим начелима, законодавац је предвидео да се жалба не може поднети само против решења којим је одбијен захтев за приступ информацијама од јавног значаја који су донели највиши органи власти у држави. То су Народна скупштина, председник Републике, Влада Републике Србије, Врховни суд Србије, Уставни суда и Републички јавни тужилац. (Ibid, 280, преузето дана:27.03.2024)

⁶ То могу бити име и презиме, адреса, ЈМБГ, број телефона, број рачуна у банци и слично, али и сваки други податак који нешто говори о нама. Велики број наших личних података се налази на интернету, попут IP адресе, IMEI броја уређаја којим приступамо мрежи, лозинки, наших налога за електронску пошту и друштвене мреже, историје активности са таквих налога (шерови, лајкови, кликови), историје претраге интернета и слично. Иако многи дигитално

кроз Закон о заштити података о личности и GDPR, 2019, 21, преузето дана: 27.03.2024)

Податке који се односе на расно или етничко порекло, политичко мишљење, верско, филозофско уверење, чланство у синдикату, генетске и биометријске податке, као и податке о здравственом стању, сексуалном животу или сексуалној оријентацији физичког лица, Закон третира као посебне врсте података о личности. ЗЗПЛ прописује да је обрада посебних врста података о личности забрањена, осим у одређеним изузецима, који су таксативно наведени у ЗЗПЛ.⁷ (Ibid, 22, преузето дана: 27.03.2024)

ЗЗПЛ прописује услове за обраду података од личности. (Закон о заштити података о личности, 2019, чл. 5) Један од основних услова за обраду података о личности јесте да је обрада законита односно да је лице, чији се подаци обрађују, дало сагласност за обраду података. (Ibid, чл.12) Лица задужена за обраду података о личности су руковалац и обрађивач, а закон даје могућност, односно предвиђа и обавезу у одређеним случајевима, именовања и лица за заштиту података о личности. Положај особе за заштиту података о личности, укључујући и обавезне случајеве када морају да се именују особе за заштиту података о личности су прецизно дефинисани ЗЗПЛ. (Ibid, чл.41 до 58)

Као редовно правно средство које се може уложити Поверенику од стране лица које сматра да његови подаци нису обрађени у складу са законом предвиђена је притужба (Ibid, чл.82) и на поступање по притужби се предвиђа сходна примена Закона о инспекцијском надзору. Коришћење наведеног правног средства не искључује могућност коришћења право на покретање других управних и судских

генерисани подаци на први поглед не делују као подаци о личности, уз помоћ њих се неко лице може посредно идентификовати, у неким случајевима чак и само на основу таквих података, или у комбинацији са још неким подацима. Управо могућност идентификације физичког лица и те податке чини личним подацима. Због тога категоризација одређеног податка као податка о личности понекад захтева да се у обзир узме целокупан контекст конкретног случаја, па је и правна дефиниција податка о личности довољно широка да би се у примени тестирала у односу на различите ситуације и неке још непредвидљиве догађаје који могу утицати на основна права и слободе. (Водич кроз Закон о заштити података о личности и GDPR,2019,21, преузето дана: 27.03.2024)

⁷ Интенција законодавца је да као основно правило успостави забрану обраде посебних врста података о личности, али да истовремено предвиди изузетке у којима је њихова обрада дозвољена. Приликом обраде посебних врста података о личности као нарочито осетљивих података, свакако треба применити начело минимизације података, односно обраду свести на минимум који је неопходан да би се остварила сврха обраде. Изузетак од поштовања правила обраде посебних врста података о личности који се примењује на обраду коју надлежни органи врше у посебне сврхе, указује да постоје прилике када је сврха обраде претежнија од заштите посебних података о личности, у овом случају ради откривања, спречавања и кажњавања за кривична дела, односно претњи по јавну и националну безбедност. (Ibid, 22, преузето дана 27.03.2024)

поступака заштите.⁸ (Закон о заштити података о личности, 2018, чл.83) Поред права на притужбу институција Повереника, сходно ЗЗПЛ, има и инспекцијска овлашћења која имају превасходно превентивни односно корективни утицај на прописану законску заштиту права на приватност, и усмерене су како према законским актима који пружају заштиту подацима о личности тако и према руковооцима и обрађивачима, када поступају по одредбама ЗЗПЛ.⁹ (Ibid, чл.79)

⁸ За разлику од поступања по жалби због повреде права на приступ информацијама од јавног значаја на које се сходно примењују одредбе Закона о општем управном поступку. (Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, 2005, чл.21)

⁹ Повереник је овлашћен да: 1) наложи руковооцу и обрађивачу, а према потреби и њиховим представницима, да му пружи све информације које затражи у вршењу својих овлашћења; 2) проверава и оцењује примену одредби закона и на други начин врши напор над заштитом података о личности коришћењем инспекцијских овлашћења; 3) проверава испуњеност услова за сертификацију у складу са чланом 61. став 8. овог закона; 4) обавештава руковооца, односно обрађивача о могућим повредама овог закона; 5) затражи и добије од руковооца и обрађивача приступ свим подацима о личности, као и информацијама неопходним за вршење његових овлашћења; 6) затражи и добије приступ свим просторијама руковооца и обрађивача, укључујући и приступ свим средствима и опреми. Повереник је овлашћен да предузме следеће корективне мере: 1) да упозори руковооца и обрађивача достављањем писменог мишљења да се намерава радњама обраде могу повредити одредбе овог закона у складу са чланом 55. став 4. овог закона; 2) да изрекне опомену руковооцу, односно обрађивачу ако се обрадом повређују одредбе овог закона; 3) да наложи руковооцу и обрађивачу да поступе по захтеву лица на које се подаци односе у вези са остваривањем његових права, у складу са овим законом; 4) да наложи руковооцу и обрађивачу да ускладе радње обраде са одредбама овог закона, на тачно одређени начин и у тачно одређеном року; 5) да наложи руковооцу да обавести лице на које се подаци о личности односе о повреди података о личности; 6) да изрекне привремено или трајно ограничење вршења радње обраде, укључујући и забрану обраде; 7) да наложи исправљање, односно брисање података о личности или ограничи вршење радње обраде у складу са чл. 29. до 32. овог закона, као и да наложи руковооцу да обавести о томе другог руковооца, лице на које се подаци односе и примаоце којима су подаци о личности откривени или пренети, у складу са чланом 30. став 3. и чл. 33. и 34. овог закона; 8) да укине сертификат или да наложи сертификационом телу укидање сертификата који је издат у складу са чл. 61. и 62. овог закона, као и да наложи сертификационом телу да одбије издавање сертификата ако нису испуњени услови за његово издавање; 9) да изрекне новчану казну на основу прекршајног налога ако је приликом инспекцијског назора утврђено да је дошло до прекршаја за који је овим законом прописана новчана казна у фиксном износу, уместо других мера прописаних овим ставом или уз њих, а у зависности од околности конкретног случаја; 10) да обустави пренос података о личности примаоцу у другој држави или међународној организацији. Повереник је овлашћен и да: 1) израђује стандардне уговорне клаузуле из члана 45. став 11; 2) даје мишљење руковооцима у поступку претходног прибављања мишљења Повереника, у складу са чланом 55. овог закона; 3) даје мишљење Народној скупштини, Влади, другим органима власти и организацијама, по сопственој иницијативи или на њихов захтев, као и јавности, о свим питањима у вези са заштитом података о личности; 4) региструје и објављује кодекс поступања, на који је претходно дао сагласност, у складу са чланом 59. став 5. овог закона; 5) издаје сертификате и прописује критеријуме за издавање сертификата, у складу са чланом 61. став 5. овог закона; 6) прописује критеријуме за акредитацију, у складу са чланом 62. овог закона; 7) одобрава уговорне одредбе, односно одредбе које се уносе у споразум, у складу са чланом 65. став 3. овог закона;

2.4. Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности

Иако Повереник није уставна категорија и одредбе које регулишу његов статус и положај треба тражити у релевантним законским прописима, Устав садржи одредбе којима се на генералан начин поставља оквир за његово деловање. У питању су одредбе које се тичу права на обавештеност грађана и права на заштиту података о личности. ЗСПИЈЗ се примарно дефинишу сва најважнија питања у вези са овим органом, као што су, на пример, одредбе о његовом избору и положају, док ЗЗПЛ детаљније регулише надлежност Повереника у области заштите података о личности, а у свему осталом упућује на закон којим се уређује слободан приступ информацијама од јавног значаја. Повереник је, с једне стране одређен у почетним одредбама ЗСПИЈЗ као самосталан државни орган, независан у вршењу своје надлежности, док га с друге стране, ЗЗПЛ одређује најпре у делу значења израза који се помињу у закону, и то као независан и самосталан орган власти установљен на основу закона, који је надлежан за надзор над спровођењем овог закона и обављање других послова прописаних законом, а потом и одредбом чл. 73 ст. 1 која прописује да Повереник обавља послове праћења примене овог закона као независан државни орган. (Ђокић, 2023, 216)

Једна од важних обавеза Повереника јесте подношење годишњег извештаја о раду, о радњама преузетим од стране органа власти као и о својим радњама и издацима.¹⁰ (Закон о слободном приступку информацијама од јавног значаја, 2004, чл.36) Овај извештај Повереника у својим уводним напоменама прецизно садржи податке о контакт подацима самог органа, опис надлежности Повереника као и преглед активности Повереника у претходној календарској години укључујући и податке о жалбама/приговорима. (Извештај о раду Повереника за информације о јавном значају и заштити података о личности за 2023. годину, 2024, 7-11, преузето дана: 27.03.2024)

Из извештаја Повереника за 2023. годину, као последњу годину извештавања, можемо видети да је током 2023. године поднето 16.711 жалби због повреде права на приступ информацијама од јавног значаја, а да је из претходне године пренето 2.983 жалби по којима није завршен поступак. Од поднетог броја жалби решено је 10.702

8) одобрава обавезујућа пословна правила, у складу са чланом 67. овог закона. Контролу аката Повереника донетих на основу овог члана врши суд, у складу са законом. У вршењу својих овлашћења Повереник може да покрене поступак пред судом или другим органом, у складу са законом. (Ibid, чл.79)

¹⁰ Овај извештај Повереник подноси на усвајање Народној Скупштини Републике Србије, а може подносити и друге извештаје када сматра да је то потребно. Такође у области слободног приступа информацијама од јавног значаја Повереник је дужан да редовно ажурира податке које су су важни како би грађани могли делотворно да остварују своја права која су им загарантована овим законом. (Закон о слободном приступку информацијама од јавног значаја, 2005, чл.36)

жалбе.¹¹ (Ibid,76-78, преузето дана 27.03.2024) Жалбе су у великом броју биле основане, тачније 3.729 жалби.¹² (Ibid, преузето дана 27.03.2024)

У односу на пет претходних извештајних година (од 2019. до 2023.године) можемо видети да је током 2019. године примљено 5.275 жалби а пренето 2.887 жалби из претходне године¹³ (Извештај о раду Повереника за информације о јавном значају и заштити података о личности за 2019. годину, 2020, 34-35, преузето дана 27.03.2024), у 2020. години је примљено 3.286 жалбе а пренето 2.783 жалби из претходне године¹⁴ (Извештај о раду Повереника за информације о јавном значају и заштити података о личности за 2020. годину, 2021, 64-65, преузето дана: 27.03.2024), у 2021. години је примљено 5.181 жалба а пренето 2.482 жалби из претходне године. (Извештај о раду Повереника за информације о јавном значају и заштити података о личности за 2021. годину, 2022, 68-69, преузето дана 27.03.2024) и у 2022. години је примљено 9.219 жалби а пренето 2.475 из претходне године (Извештај о раду Повереника за информације о јавном значају и заштити података о личности за 2022. годину,64-65, преузето дана 27.03.2024) Од укупног броја примљених и пренетих жалби у 2019. години жалба је усвојена у 4.321 предмету од 5.188 решених жалби, у 2020. години жалба је усвојена у 2.996 предмета од 3.584 жалби, у 2021. години жалба је усвојена у 3.334 предмета од 5.246 жалби и у 2022. години жалба је усвојена у 3.736 предмета од 8.702 жалбе.¹⁵

Из овако презентованих података може се закључити да канцеларија Повереника веома успешно, у високом проценту, решава предмете по жалбама због повреде права за приступ информацијама од јавног значаја. Ипак овакви подаци нису, сходно последњем извештају из 2023. године, веродостојни из разлога енормног повећања броја случајева злоупотребе права на приступ информацијама од јавног значаја са лукративним циљем који желе да постигну подносиоци. Овај начин злоупотребе нарочито је дошао до изражаја након промене мишљења Управног суда

¹¹ Највећи број решених жалби, њих 3.927 или 37,07% изјављено је због потпуног игнорисања захтева тражилаца информација тзв. „ћутања управе“. (Ibid,77, преузето дана 27.03.2024)

¹² У структури жалби решених у 2023. години, највећи број жалби изјављен је против републичких државних и других органа и организација 7.288 жалба или 68,77%, а од тога је 473 жалби против министарстава и органа у њиховом саставу. (Ibid,81).

¹³ Највећи број поднетих жалби од почетка примене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја је био управо у наведеној години. (Извештај о раду Повереника за информације о јавном значају и заштити података о личности за 2019. годину, 2020, 34-35, преузето дана 27.03.2024)

¹⁴ Од посебног значаја је извештај Повереника за време трајања ванредног стања проглашеног због епидемије вируса КОВИД 19, када су активности Повереника биле органичене и резултирале смањењем броја примљених и решених предмета (отворено 584 а решено 485 предмета) као и усмеравање свих активности Повереника на превенцију и преузимања мера заштите од вируса. (Извештај о раду и активностима службе Повереника за време ванредног стања од 16.марта до 08. маја 2020. године, 2020, 4, преузето дана 27.03.2024)

¹⁵ Упореди: Извештај о раду Повереника од 2019 закључно са 2023. годином извештавања.

(Мишљење Управног суда донето на 105 седници свих судија од 21.06.2022. године)¹⁶ који је обавезао органе власти да накнаде трошкове за заступање тражилаца информација од стране адвоката када Повереник у поступку по жалби нађе да је жалба основана.¹⁷ Од донетог мишљења Управног суда број поднетих жалби се утростручио. (Извештај о раду Повереника за информације о јавном значају и заштити података о личности за 2023. годину, 2024, 77, преузето дана 27.03.2024)

Када је реч о праву на заштиту података о личности током 2023. године Поверенику је изјављена 178 притужби. Повереник је поступао по 219 притужби (где су укључене и оне пренете из 2021. године) и решио је 163 притужби а у 2024. годину је пренео 56 притужба. У одлукама донетим по поднетим притужбама Повереник је утврдио да је притужба била основана у 48 случаја и донео решење са налогом руковоацу да поступи по захтеву. Повереник је решењем обуставио поступак у 38 случајева, јер је руковалац, пре доношења одлуке Повереника по притужби, поступио по захтеву (31), односно подносилац притужбе одустао од исте (7). Повереник је 26 притужби одбацио из формалних разлога, док је за 51 притужби нашао да нису основане. Најчешћи разлози за подношење притужбе Поверенику су одбијање односно одбацивање захтева од стране руковоаца (87), непоступање руковоаца по захтеву (51) и делимично поступање руковоаца по захтеву (40).¹⁸ (Извештај о раду Повереника за информације о јавном значају и заштити података о личности за 2023. годину, 2024, 107-110, преузето дана 27.03.2024)

Од почетка примене новог Закона о заштити података о личности можемо видети „дуалност“ поступака који су се водили због заштите права на приватност пред институцијом Повереника. У 2019. години Поверенику је изјављена 121 жалба по старом Закону о заштити података о личности и 60 притужби по новом Закону о заштити података о личности¹⁹ (Извештај о раду Повереника за информације о јавном

¹⁶ Мишљење Управног суда донето на 105 седници свих судија од 21.06.2022. године

¹⁷ Радо се о томе да недобронамерни грађани у договору са појединим адвокатима подносе велики број захтева за приступ информацијама истом органу јавне власти или захтев да се достави велики број докумената на које орган власти не може да стигне да одговори у прописаном року. Након што орган власти пропусти рок или не одговори на захтев у потпуности подносилац ангажује адвоката који подноси Повереника жалбу у којој, поред достаљања тражених података, тражи накнаду трошкова поступка. Ако у поступку по жалби Повереник уврди основаност жалбе орган власти практично нема никаквих других могућности осим да удовољи жалби у потпуности, имајући у виду мишљење Управног Суда пред којим орган власти може да се обрати тужбом, усред незадовољства одлуком Повереника по жалби.

¹⁸ Што се тиче структуре руковалаца против којих су изјављиване притужбе Поверенику највећи број притужби, чак 128, поднете су због (не)поступања органа власти на свим нивоима, односно органа и организација којима су поверена јавна овлашћења. (Извештај о раду Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности за 2023. годину, 2024, 109, преузето дана 27.03.2024).

¹⁹ У 2019. години пренето је 38 жалби на поступање по старом Закону о заштити података о личности. (Извештај о раду Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности за 2019. годину, 2020,63-71, преузето дана 27.03.2024)

значају и заштити података о личности за 2019. годину, 2020, 63-71, преузето дана 27.03.2024), у 2020.²⁰ години Поверенику је изјављена 1 жалба²¹ и 139 притужби²² (Извештај о раду Повереника за информације о јавном значају и заштити података о личности за 2020. годину, 2021, 95-101, преузето дана 27.03.2024), у 2021. години су изјављене 2 жалбе²³ и 204 притужбе²⁴ (Извештај о раду Повереника за информације о јавном значају и заштити података о личности за 2021. годину, 2022, 102-108, преузето дана 27.03.2024) и у 2022. години је изјављена 181 притужба (Извештај о раду Повереника за информације о јавном значају и заштити података о личности за 2022. годину, 2023, 99-104, преузето дана 27.03.2024).²⁵ Од укупног броја примљених и пренетих жалби/притужби у 2019. години Повереник је усвојио жалбу у 79 случајева од 159 решених жалби, а по поднетим притужбама усвојио је 3 притужбе од 7 решених притужби, у 2020. години усвојио је 4 жалбе од 9 жалби по којима је поступао односно 54 притужби је усвојио од 149 по којима је поступао, у 2021. години ниједну жалбу од две жалбе поновљене није усвојио, а били су у питању предмети у којима је Управни суд вратио предмет на поновни поступак, а у 83 случајева нашао је да су поднете притужбе биле основана од 209 по којима је поступао и у 2022. години усвојио је 51 притужбу од 218 по којима је поступао.²⁶ Увидом у податке од почетка примене новог ЗЗПЛ можемо видети да је и даље висок проценат броја притужби поднет због непоступања руковоаца по захтеву и то: у 2019. години 16 притужби, у 2020. години 71 притужба, у 2021. години 80 притужби и у 2022. години 42 притужбе. Заједно са притужбама поднетим због делимичног поступања руковоаца по захтеву ове притужбе чине готово 2/3 поднетих притужби.²⁷

²⁰ За период од марта до септембра 2020. године Повереник је сачинио посебан извештај из разлога важења ванредног стања. (Извештај о раду и активностима службе Повереника за време ванредног стања од 16.марта до 08. маја 2020. године, 2020, преузето дана 27.03.2024).

²¹ Управни Суд је поништио решење Повереника и предмет вратио на поновно суђење.

²² У 2020. години пренета је 51 притужба на поступање по новом Закону о заштити података о личности. (Извештај о раду Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности за 2020. годину, 2021, 95-101, преузето дана 27.03.2024).

²³ Управни суд је поништио решења Повереника и предмете вратио на поновно суђење.

²⁴ У 2021. години пренете су 42 притужбе на поступање по новом Закону о заштити података о личности. (Извештај о раду Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности за 2021. годину, 2022, 102-108, преузето дана 27.03.2024).

²⁵ У 2022. години пренете су 42 притужбе на поступање по новом Закону о заштити података о личности. (Извештај о раду Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности за 2022. годину, 2023, 99-104, преузето дана 27.03.2024).

²⁶ Упоредити извештаје о раду Повереника од 2019. године закључно са 2023.годином извештавања. (Извештај Повереника за 2019.,2020.,2021.,2022. и 2023. годину)

²⁷ Ibid.

3. ПРОЦЕСНО-ПРАВНИ АСПЕКТИ ЗАШТИТЕ

Поступак заштите права грађана пред Повереником подразумева испуњавање одређених законских услова који се разликују зависно од тога да ли је у питању заштита права на приступ информацијама од јавног значаја или заштита права на приватност из разлога што су, као што смо и видели, различитим законским прописима регулисани поступци за заштиту наведених права. Повереник, као независна институција, настоји да у потпуности одговори потреби за ефикасном заштитом, тиме што истовремено, у складу са додељеним овлашћењима, и са пуним капацитетом својих организационих могућности поступа у предметима који имају за циљ заштиту у случају повреде ових права.

3.1. Поступак пред Повереником због повреде права на слободан приступ информацијама од јавног значаја

За поступак по жалби пред Повереником важи, бар у начелу, мутатис мутандис, оно што важи и за другостепени управни поступак уопште. Дакле, тај поступак је облик инстанционе контроле хијерархијски вишег органа над нижим који се покреће подношењем жалбе. ЗСПИЈЗ не одређује шта жалба треба да садржи. Последица тога је да се примењују одговарајуће одредбе Закона о општем управном поступку, којим је предвиђено да се у жалби мора навести решење које се побија, назив органа који га је донео, као и број и датум решења. Довољно је да жалилац изложи у жалби у ком је погледу незадовољан решењем, али жалбу не мора посебно образложити. Жалбу може да изјави тражилац информације. Тражилац информације изјављује жалбу Поверенику. Жалба се и подноси и предаје Поверенику. У овом поступку се не примењују одредбе Закона о општем управном поступку које се односе на поступање првостепеног органа по жалби у погледу предавања жалбе. (Шабић, 2012, 56)

Сходно члану 22 ЗСПИЈЗ таксативно се наводи из којих разлога жалилац може да поднесе жалбу²⁸ (Закон о слободном приступу информацијама од јавног

²⁸ Тражилац може изјавити жалбу Поверенику, ако: 1) орган власти одбаци или одбије захтев тражиоца, у року од 15 дана од дана када му је достављено решење или други акт; 2) орган власти, супротно члану 16. ст. 1. до 3. овог закона, не одговори у прописаном року на захтев тражиоца; 3) орган власти, супротно члану 17. став 2. овог закона, услови издавање копије документа који садржи тражену информацију уплатом накнаде која превазилази износ нужних трошкова израде те копије; 4) орган власти не стави на увид документ који садржи тражену информацију на начин предвиђен чланом 18. став 1. овог закона; 5) орган власти не стави на увид документ који садржи тражену информацију, односно не изда копију тог документа на начин предвиђен чланом 18. став 4. овог закона или 6) орган власти на други начин отежава или онемогућава тражиоцу остваривање права на слободан приступ информацијама од јавног

значаја, 2004) а таква могућност се, сходно члану 22 став 2 и став 3 ЗСПИЈЗ, не односи на решења Повереника и таксативно наведених највиших органа власти²⁹ (Ibid) против којих се може покренути спор пред Управним судом, а Повереник ће о томе бити обавештен по службеној дужности. На овај начин се проширује круг органа власти против којих се не може уложити жалба сходно чл. 151. ст. 2. Закона о општем управном поступку³⁰ (Закон о општем управном поступку, 2016) који је сходно члану 3 ЗУП-а општи закон у односу на ЗСПИЈЗ. У наведеним случајевима се Управни суд појављује као другостепени орган који мериторно решава а не Повереник што у осталим случајевима када Повереник решава по жалби није случај јер су одлуке Повереника, сходно члану 28 ЗСПИЈЗ, по жалби обавезујуће, коначне и извршне.

Поред управно судске заштите тражилац информације може заштиту тражити у прекршајном и парничном поступку, као и у поступку пред Заштитником грађана.³¹ (Кијевчанин, 2020, 99-100)

Поступак по жалби пред Повереником за информације од јавног значаја започиње утврђивањем основаности, благовремености и постојања овлашћења лица које је изјавило жалбу. Уколико то није случај Повереник ће одбацити жалбу. Такође ако орган власти у међувремену а пре доношења одлуке по жалби поступи по захтеву тражиоца Повереник ће обуставити поступак, као и у случају одустанка од жалбе. Уколико су испуњени формално правни услови за изјављивање жалбе онда Повереник доставља жалбу на одговор органу власти³² а по потреби може да тражи и

значаја, супротно одредбама овог закона. (Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, 2005, чл.22)

²⁹ Решења Народне скупштине, председника Републике, Владе Републике Србије, Врховног касационог суда, Уставног суда, Народне банке Србије и Републичког јавног тужиоца. (Ibid)

³⁰ Против одлука Владе не може поднети жалба. (Закон о општем управном поступку, 2016, чл.151. ст.2)

³¹ Прва два случаја се односе на ситуације када је тражиоцу ускраћено право на слободан приступ и тиме учињен прекршајни или имовински деликт који са собом повлаче одговорност органа власти, односно обавезу да надокнади насталу штету. Трећи начин заштите права односи се на Заштитника грађана Разлика између остваривања заштите пред Повереником и Заштитником грађана је у томе што је поступак који се води пред Заштитником грађана неформалан и покреће се када се претходно исцрпе сва правна средства у одређеном поступку. Поступак се покреће на основу иницијативе Заштитника грађана или притужбе грађана. Вођење поступка подразумева контролу законитости и правилности рада органа управе и може се окончати доношењем препоруке органу надлежном да уочени недостатак исправи. Препорука нема обавезујућу снагу, па уколико орган не поступи по њој, Заштитник грађана може о томе обавестити јавност, скупштину и Владу или препоручити утврђивање одговорности функционера који руководи органом управе Дакле, можемо рећи да је Заштитник грађана обавља спољну контролу органа управе и да су његови акти декларативног карактера, јер не изазивају значајније промене у пракси, а тиме и правном поретку, за разлику од одлука Повереника и Управног суда. (Кијевчанин, 2020,99-100)

³² Орган власти доказује да је поступио у складу са својим обавезама које су предвиђене ЗСПИЈЗ. Ова одредба је посебно проблематична са аспекта достављања одговора тражиоцу јер се сходно члану 16.ст.1. ЗСПИЈЗ говори о довољности дана изласка одговора из писарнице

појашњења и од жалиоца. У овом делу специфичност поступка по жалби према ЗСПИЈЗ и поступка према ЗУП-у је што за одговор на жалбу важи општи рок из ЗУП-а РС³³ (Закон о општем управном поступку, 2016, чл.153) и ова одредба коегзистира заједно са потребом да Повереник донесе решење по жалби без одлагања а највише у року од 60 дана односно у року од 30 дана када су у питању информације „од значаја за живот или слободе неког лица односно за угрожавање или заштиту здравља становништва или животне средине“. Из овога можемо да закључимо да овај поступак има све карактеристике класичног једностраначког поступка, са врло кратким роком у коме Повереник мора да донесе одлуку, нарочито имајући у виду да се број поднетих жалби због повреде права на приступ информацијама од јавног значаја готово утростручио у последњој извештајној години.³⁴ (Извештај о раду Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности за 2023. годину, 2024, 76-78, преузето дана 27.03.2024)

Поступајући по жалби, Повереник утврђује чињенично стање. То чини тако што проверава и утврђује чињенице неопходне за доношење решења и у ту сврху има право увида у сваки документ, укључујући, разуме се, онај који је тражиоцу из било ког разлога ускраћен. Повереник својим решењем одбија жалбу или налаже органу власти да тражиоцу омогући слободан приступ информацијама од јавног значаја, односно када утврди да је жалба основана, налаже органу да омогући тражиоцу приступ траженој информацији. Повереник, као другостепени орган, у поступку по жалби својим решењем може и поништити првостепено решење органа јавне власти и предмет вратити на поновни поступак када нису или када су погрешно утврђене битне чињенице од којих зависи поступање по захтеву, односно доношење одлуке, што се често дешава. Првостепени орган је у овом случају дужан да по захтеву поступи без одлагања, а најкасније у року од 15 дана, у складу са примедбама Повереника. (Шабић, 2012,58)

Велики значај имају одредбе, сходно последњим изменама ЗСПИЈЗ, којима се омогућава управно принудно извршење решења Повереника уз претњу изрицањем

односно дана упућивања електронске поште као доказа да је одговор на захтев уредно предат док се у пракси поступања Повереника по жалби могу наћи случајеви у којима је Повереник усвојио жалбу и поред испуњавања наведеног услова од стране органа власти, при чему се орган власти и у одговору на жалбу позвао на доказ о испуњености наведеног услова док је у другом случају уважио објашњење органа власти који је поступио по законском пропису о начину достављања одговора на захтев тражиоцу информације. Таква пракса је супротна одредбама ЗСПИЈЗ и доводи до правне несигурности а у већини случајева и до штете по буџет Републике Србије, када се уз жалбу траже и трошкови поступка из разлога што се адвокат појављује као подносилац жабе. (Упоредити: Решење Повереника бр. 071-11-11938/2023-03 од 07.12.2023. године и Решење Повереника бр. 071-11-12956/2023-03 од 13.12.2023. године).

³³ Рок од 15 дана за одговор на жалбу. (Закон о општем управном поступку, 2016, чл.153)

³⁴ У 2023. примљено 16.711 жалби а у 2021. примљено 5.181. жалба. (Извештај о раду Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности за 2023. годину, 2024, 76-78, преузето дана 27.03.2024)

новчаних казни. Важна одредба, и у потпуности у духу једностраначког карактера поступка пред Повереником, је искључење права на жалбу у поступку принудног извршења решења Повереника и ово представља једну од главних разлика у поступку извршења по ЗУП-у, који се у осталим одредбама примењује и на поступак принудног извршења од стране Повереника. И даље је остала одредба да Влада помаже Поверенику да принудно изврши своје решење чиме се не решава у потпуности проблем спровођења принудног извршења односно не задовољава се начело делотворности и економичности поступка као једно од основних начела сваког управног поступка. Запрећене новчане казне су ниже од оних прописаних сходно ЗУП-у³⁵ а од почетка примене одредаба којима се омогућава новчано кажњавање органа власти који не спроводе решења Повереника није забележен ни један случај примене ових казни, закључно са претходном извештајном годином институције Повереника. Најзад али не мање важна новина је и могућност, која је последњим изменама ЗСПИЈЗ од 17.02.2022. године дата Поверенику, која се односи на кажњавање органа власти који нису спровели решења Повереника донета усред „ћутања управе“ односно на основу примене чл.47 ЗСПИЈЗ (чл.24 ст.10) Повереник изриче прекршајне налоге у износу од 30.000 динара. У овим случајевима Повереник не одлучује мериторно.³⁶ (Извештај о раду Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности за 2023. годину, 2024, 87, преузето дана 27.03.2024)

3.2. Поступак пред Повереником због повреде права на заштиту података о личности

Закон о заштити података о личности познаје „право на приговор“ као правно средство против обрада података о личности и одлука за које лице сматра да су неправилне или незаконите. „Ако сматра да је то оправдано у односу на посебну ситуацију у којој се налази, лице има право да у сваком тренутку поднесе приговор на обраду података о личности који се на њега односе (у вези са обрадом која је неопходна у циљу обављања послова у јавном интересу или извршења овлашћења руковоаца, обраду која је неопходна у циљу остварења оправданих интереса руковоаца или трећих лица (додали аутори)), укључујући и профилисање које се заснива на овим одредбама. Руковалац има обавезу да прекине са обрадом података о лицу које је поднело приговор, осим ако је предочио да постоје легитимни основи за обраду који претежу над интересима, правима или слободама лица на које се подаци односе, или су у вези са подношењем, остваривањем, односно одбраном од правног

³⁵ Упореди: Принудно извршење према ЗСПИЈЗ и ЗУП-у.

³⁶ Из Извештаја Повереника за 2023. годину можемо видети да је Повереник издао 511 прекршајних налога од измена ЗСПИЈЗ односно 387 у 2023. години. (Извештај о раду Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности за 2023. годину, 2024, 87, преузето дана 27.03.2024)

захтева“. Приговор се, дакле, може поднети у сваком тренутку обраде, што значи да он не може бити преурањен или неблаговремен. Руковалац има дужност да, већ код успостављања првог контакта са лицем на које се подаци односе, пружи обавештење о могућности подношења приговора. То треба учинити на јасан начин и одвојено од осталих информација које му се пружају. По уложеном приговору, руковалац мора да престане са обрадом података како би се спречио евентуални настанак штете. То значи да је основно дејство приговора у спречавању даљих радњи обраде података о личности. Ипак, руковалац може наставити са обрадом ако докаже легитимну потребу за обрадом која претеже над интересима лица чији су подаци. Такође, када је реч о обради података која се врши у циљу припремања или одбране од правног захтева, руковалац нема обавезу да прекине са обрадом. За руковаоца предвиђен је рок од 30 дана, од дана пријема захтева, да обавести лице о основаности захтева. Рок се може продужити за исти временски период до 60 дана, уколико је захтев сложен или се односи на значајан број података. Ако пропусти поменуте рокове, за руковаоца настаје обавеза да обавести лице које је уложило приговор да има право на притужбу Поверенику, као и право да поднесе тужбу надлежном суду. Ипак, Закон не садржи детаљније одредбе у вези са начином поступања руковаоца са приговором. Подношење приговора руковаоцу не утиче на право лица чији се подаци (неправилно или незаконито) обрађују да поднесе притужбу Поверенику због повреде неке од одредби Закона о заштити података о личности у односу на његове податке. Такође, приговор руковаоцу не утиче ни на могућности остваривања судске заштите права лица на које се подаци односе. Хипотетички, то значи да једно физичко лице може истовремено да поднесе приговор руковаоцу, притужбу Поверенику и тужбу суду. (Андовић и Прља, 2020, 114-115)

Наведена неусклађеност овог општег и „посебних“ закона који се примењују у области заштите података о личности до данас није решена и поред чињенице да Повереник у својим годишњим извештајима о раду указује на овај кључни проблем у примени новог закона односно у остваривању ефикасне заштите права на приватност. (Извештај о раду Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности за 2023. годину, 2024, 40, преузето дана 27.03.2024) Ефикасна заштита права пред Повереником, од почетка примене закона, је угрожена и малим бројем именованих особа за заштиту података о личности испред органа власти, јер је свега 5.779 руковаоца доставило евиденцију о лицу за заштиту података о личности од чега 3.851 орган власти од 12.000 оних који имају ову законску обавезу. (Ibid,104) При томе остаје упитна и чињеница тражене квалификованости, сходно ЗЗПЛ, већ именованих особа на ово важно место за заштиту података о личности у органу власти.³⁷

³⁷ У циљу пуког испуњавања законске обавезе на место лица задуженог за заштиту података о личности у пракси се јављају случајеви да се именују запослени који немају потребне

Када је реч о самом поступку по притужби можемо видети да се поступак спроводи сходно одредбама Закона о инспекцијском надзору у делу поступања по представкама, са прецизирањем општег рока од 60 дана у коме је Повереник дужан да донесе одлуку по поднетој притужби. (ЗЗПЈ, 2018, чл. 82). Сама притужба односно представка којом се покреће поступак пред Повереником није уређена ни Законом о инспекцијским надзором тако да се сходно примењују одредбе ЗУП-а као општег закона у односу на наведене „посебне“ законе који регулишу наведену управну материју. (Закон о инспекцијском надзору, 2015, чл.4) Повереник своја овлашћења, сходно члану 77 ЗЗПЈ, врши применом одредаба овог закона, ЗУП-а и сходном применом Закона о инспекцијском надзору уколико одредбама ЗЗПЈ другачије није одређено. Примена одредби различитих закона се преплиће па се тако за изрицање опомене и осталих корективних мера, када Повереник врши своја инспекцијска овлашћења, довољно да се утврди повреда одредаба ЗЗПЈ док за доношење решења Повереника по поднетој притужби, којим усваја или одбија поднету притужбу, је неопходно вођење прекршајног поступка. (ЗЗПЈ, чл.79).

Најзад, нови ЗЗПЈ успоставља и могућност изрицања новчаних казни, након спроведеног прекршајног поступка, на који се сходно примењују одредбе Закона о инспекцијском надзору али и предвиђа могућност изрицања прекршаној налога од стране самог Повереника у фиксном износу. (Закон о заштити података о личности, 2018, чл.87, чл.95 и чл. 79 ст.1. та.9). Висина новчаних казни прописаних у ЗЗПЈ знатно одступа од висине новчаних казни које се могу изрећи сходну GDPR-у, а чије доношење и примена је била узор за доношење ЗЗПЈ из 2018. године.³⁸ (ЗЗПЈ, чл.87 и чл.95 упореди са чл.83 GDPR-а., преузето дана 27.03.2024)

4. ЗАКЉУЧАК

Остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја односно права на приватност кроз заштиту података о личности у савременом, дигиталном, добу има фундаментални значај за једно демократско друштво. Масовност информација и брзина којима се преносе у дигиталном добу захтева еквивалентну заштиту грађана посебно са обзиром на чињеницу да коришћење истих од стране органа власти и осталих организација производи директне правне последице по права и обавезе грађана у једном демократском друштву.

квалификације за ефикасну заштиту права на приватност (на пример у здравственој установи се именује медицинска сестра за особу за заштиту података о личности).

³⁸ Сходно нашем ЗЗПЈ највиша казна која се може изрећи за повреду одредаба закона износи 2.000.000 динара односно 4.000.000 динара у случају када је руковалац направио више повреда у исто време док сходно GDPR-у може се изрећи новчана казна до износа од 20.000.000 евра или 4 посто годишњег промета, у зависности који од тога који износ је виши. (ЗЗПЈ, чл.87 и чл.95, упореди са чл.83 GDPR-а., преузето дана 27.03.2024)

Повереник као независна институција, као што смо могли видети, се сусреће са бројним изазовима у примени прописа који регулишу право на приступ информацијама од јавног значаја односно право на заштиту података о личности. Ти проблеми су како законодавни, јер почивају на несагласности законских прописа који се примењују за остваривање наведених права тако и на процесни јер наведена институција нема адекватних механизма путем којих може да обезбеди ефективну заштиту наведених права.

Заштита путем жалбе односно притужби и осталих инспекцијских мера које стоје на располагању Поверенику, усред непостојања јасних законских прописа односно ефективних овлашћења Повереника да спроводи своје одлуке, доводи до непрекидног круга поступака који се воде пред наведеном институцијом као разлог поступања и других органа власти али и повећавања броја поднетих жалби односно притужба од стране грађана. Такву могућност пружају одредбе различитих закона које предвиђају да поред наведене независне институције поступак се може водити и пред другим органима и то како у области приступа информацијама од јавног значаја у погледу одређених питања (нпр: Заштитник грађана када је реч о поступку за приступ информацијама од јавног значаја) тако и у области заштите података о личности где се поступак за заштиту овог права може водити паралелно са поступком пред Повереником (други управни и судски поступци када је реч о заштити права на заштиту података о личности). Поред наведених законских недостатака који отежавају Поверенику поступање по правним средствима уложеним од стране грађана којима су повређена горе наведена права јавља се и неуједначена пракса у решењима Повереника по уложеним жалбама, а која су према нашем скромном мишљењу резултат врло кратког рока у коме Повереник мора да поступи по поднетим правним средствима од стране грађана.

Рад Повереника за информације од јавног значаја и заштите података о личности када је реч о осталим органима власти је отежан и мишљењем Управног суда која је довела до злоупотребе у виду енормног повећања броја жалби због повреде права на приступ информацијама од јавног значаја и довела до озбиљне штете по државни буџет као и непостојањем активности законодавног тела у правцу усаглашавања ЗЗПЈ са GDPR-ом, нарочито у погледу ефективне казнене политике, што је посебно забрињавајуће имајући у виду да је Европски парламент усвојио Закон о вештачкој интелигенцији, који доноси нове механизме заштите права грађана у области података о личности а у светлу забрињавајуће примене вештачке интелигенције у савременом свету и њеног значајног и угрожавајућег ефекта по право на приватност грађана као једно од основних људских права.

Такође и у погледу остваривања права на приступ информацијама од јавног значаја као и у погледу заштите података о личности забрињавајуће је и да се не смањује велики број поднетих жалби односно притужби због непоставања органа власти по понетим захтевима грађана, на приступ информацијама од јавног значаја

односно заштиту података о личности, што указује на ниску свест органа власти о потреби примене ових закона и њиховог значаја за ефективну заштиту људских права у овим областима.

Из наведеног разлога неопходно је хитно приступити реформи институције Повереника а посебно измени одредаба о правним средствима заштите права грађана пред овом институцијом. Неопходно је да поступак пред институцијом Повереника постане свеобухватан, ефикасан и да обезбеди неопходан степен правне сигурности грађана.

ЛИТЕРАТУРА

Аксентијевић, Доступно на: <http://phaidrabg.bg.ac.rs/o:27223> (27.03.2024);

Андровић и Прља, Основи права заштите података о личности. Београд: Институт за упоредно право;

Водич кроз Закон о заштити података о личности и GDPR. Доступно на: https://www.sharefoundation.info/Documents/vodic_zzpl_gdpr_share_2019.pdf (27.03.2024);

Гасми и Прља, Право на поштовање приватног живота и право на заштиту података о личности. У *Заштита података о личности: зборник радова*. Београд: Институт за упоредно право, 2020, стр.5-17;

Ђокић, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности. У *Правни хоризонти*, Ниш: Правни факултет, 2023, година VI, број 7, стр.213-235;

Ђукић, Заштита података о личности са освртом на ново законодавство ЕУ у овој области. У *Правни записи*. Београд: Правни факултет Универзитета Унион, 2017, год.VIII, бр.1, стр. 49-60;

Закон о инспекцијском надзору, „Сл.гласник РС“,бр. 36/2015, 44/2018 - др. закон и 95/2018;

Закон о општем управном поступку, "Сл. гласник РС", бр. 18/2016, 95/2018 - аутентично тумачење и 2/2023 – одлука УС;

Закон о заштити података о личности, "Сл. гласник РС", бр. 87/2018;

Закон о слободном приступку информацијама од јавног значаја, "Сл. гласник РС", бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 и 105/2021;

Извештај о раду Повереника за информације о јавном значају и заштити података о личности за 2019. годину, 2020, Доступно на: <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2019/Izvestajza2019lat.pdf> (27.03.2024);

Извештај о раду и активностима службе Повереника за време ванредног стања од 16. марта до 08. маја 2020. године, 2020, Доступно на:

<https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2020/1Prilog.docx> (27.03.2024);

Извештај о раду Повереника за информације о јавном значају и заштити података о личности за 2020. годину, 2021, Доступно на:

<https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2020/CIRIzvestaj2020.pdf> (27.03.2024);

Извештај о раду Повереника за информације о јавном значају и заштити података о личности за 2021. годину, 2022, Доступно на:

<https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2021/Izve%C5%A1ta2021CIRfinal.pdf> (27.03.2024);

Извештај о раду Повереника за информације о јавном значају и заштити података о личности за 2022. годину, Доступно на:

https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2022/Godi%C5%A1nji_izve%C5%A1taj_2022_-_16_03_2023.pdf (27.03.2024);

Извештај о раду Повереника за информације о јавном значају и заштити података о личности за 2023. годину, 2024, Доступно на:

https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2023/Godi%C5%A1nji_izve%C5%A1taj_2023.pdf (27.03.2024);

Кијевчанин, Право на слободан приступ информацијама од јавног значаја. У *Гласник права*, Крагујевац: Правни факултет, год. XII, бр.1, 2021, стр.89-101;

Лазих и Драгић, Слободни приступ информацијама од јавног значаја у теорији и пракси у Републици Србији. У *Социјолошки преглед*, Београд: Српско социолошко друштво, Год.5, бр.4, 2021, стр.1648-1673;

Мишљење Управног суда донето на 105 седници свих судија од 21.06.2022. године;

Општа уредба о заштити података о личности (General Data Protection Directive – GDPR) – Незванични превод, Доступно на: <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/medjunarodna-dokumenta/EVROPSKA-UNIJA/latGDPR.docx> (27.03.2024);

Приватност и заштита података о личности у Србији. Доступно на: https://partners-serbia.org/public/news/privatnost-i-zastita-podataka_2022.pdf (27.03.2024);

Решење Повереника бр. 071-11-11938/2023-03 од 07.12.2023. године;

Решење Повереника бр. 071-11-12956/2023-03 од 13.12.2023. године;

Савовић, Поступак за остваривање права на слободан приступ информацијама од јавног значаја пред домаћим и међународним органима. У *Страни правни живот*, Београд: Институт за упоредно право, бр.2, 2014, стр.275-290;

Устав Републике Србије, "Сл. Гласни; РС", бр. 98/2006 и 115/2021.

Шабих, Р. 2012, Заштита права на слободан приступ информацијама према Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја. У *Правни записи*, Београд: Правни факултет Универзитета Унион, 2012, вол.3, бр.1, стр. 54-72.

Miloš DENOVIĆ

Ph.D candidate, University of Niš, Faculty of Law, Republic of Serbia

FACETS OF PROTECTING CITIZENS' RIGHTS BEFORE THE COMMISSIONER FOR
INFORMATION OF PUBLIC IMPORTANCE AND PERSONAL DATA PROTECTION

Summary

In this paper, the author examines the material-legal and procedural-legal aspects of legal remedies available to citizens to protect their rights to access information of public importance or to protect personal data before the institution of the Commissioner for Information of Public Importance and Personal Data Protection. The question of protecting the right to an effective legal remedy available to citizens before the Commissioner's institution is crucial for realizing the principle of legal certainty, especially considering the degree of digitization achieved in the decision-making process by the authorities, which directly affects the realization of citizens' rights. In the paper, we point out inconsistencies, both normative and those resulting from practice, as well as a review of data in the field of citizens' legal protection through the analysis of several previous reports of the Commissioner for Information of Public Importance and Personal Data Protection, which this independent institution is obliged to publish annually for the previous reporting year. In our work, through the synthesis of the mentioned elements, we will examine the effectiveness of the application of legal remedies available to citizens before the institution of the Commissioner for Information of Public Importance and Personal Data Protection, in accordance with the applicable regulations in these areas.

Key words: Free access to Information, protection of activity data, Trustee, administrative procedure.