

**Јелена Ђокић,<sup>1</sup>**  
Мастер правник,  
Адвокатски приправник,  
Адвокатска канцеларија Ранђеловић у Нишу

UDK: 351.941(497.11)+342.72/73

Научна критика

Примљен: 28. 04. 2023.

Прихваћен: 10. 07. 2023.

## **ПОВЕРЕНИК ЗА ИНФОРМАЦИЈЕ ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА И ЗАШТИТУ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ**

**Апстракт:** Напад на личне податке представља напад на човеково биће и његов унутрашњи живот. У констелацији таквих поставки ствари, важна брана заштите права на приватност налази се у рукама независних контролних тела. Улога тих независних органа је да примењују начела заштите података о личности, подижу свест о друштвеној одговорности, покрећу поступке и остварују права и обавезе у циљу заштите појединаца. Предмет овог рада је анализа институције Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности као *sui generis* управног органа и предлагање решења *de lege ferenda* за постизање веће независности и делотворности овог органа. С тим у вези је и циљ истраживања да се теоријском анализом домаћих позитивноправних прописа продубе знања о функционисању овог органа и његовој улози у демократском друштву, као и да се укаже на значајне послове које овај орган обавља у области заштите личних података.

**Кључне речи:** право на приватност, независна контролна тела, Повереник, заштита података о личности, демократско друштво.

### **1. Уводна разматрања**

Право на заштиту података о личности, као саставни део права на приватност у ширем контексту, прокламовано је у члану 42 Устава Републике Србије (“Сл. гласник РС”, бр. 98/2006 и 115/2021), а конкретизовано је у посебном Закону о заштити података о личности из 2018. године (“Сл. гласник РС”, бр. 87/2018). Усвајањем овог закона успостављен је нов систем у области заштите личних података и постављен је темељ даљој хармонизацији домаћег права са правом Европске уније

<sup>1</sup> jelena.z.djokic@gmail.com

у овој значајној области. Међутим, да би се дошло до пуне имплементације овог закона, потребно је да држава, с једне стране, уложи напоре усмерене на подизање свести самих грађана о питањима заштите њихових личних података, док је с друге стране, установљена обавеза обезбеђења адекватног надзора над применом прописа. Сагласно наведеном, државе широм света оснивају једно или више независних тела одговорних за праћење примене прописа у овој области и осигуравају да чланови тих тела при обављању својих послова буду слободни од било каквих утицаја. У нашем правном систему, заштиту основних права и слобода физичких лица у вези са обрадом личних података, као и послове праћења примене закона врши Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (у даљем тексту: Повереник), као независан државни орган.

Имајући у виду врло сложену правну природу овог органа, с обзиром на то да исти обавља послове у два веома значајним областима у демократском друштву: област слободног приступа грађана информацијама од јавног значаја и област заштите података о личности, у овом раду ће се теоријским приступом извршити анализа позитивноправне регулативе у вези са овим органом и његовим пословима у области заштите података о личности. Такође, истраживање тежи да продуби знања о функционисању овог органа и подстакне критичко сагледавање актуелних нормативних решења у домаћем праву, са предлозима за њихово побољшање.

Институција Повереника је у право Републике Србије уведена Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја из 2004. године (Службени гласник РС, бр. 120/2004). Овај орган је све до 2008. године носио назив Повереник за информације од јавног значаја, а након усвајања Закона о заштити података о личности (Службени гласник РС, бр. 97/2008) и проширења надлежности Повереника на област заштите података о личности, промењен је и назив овог органа.

На самом почетку, већ из назива овог органа може се наслутити његова комплексна правна природа, али и огромна улога Повереника у очувању уставом загарантованих права на приватност, права на заштиту података о личности и права на обавештеност грађана. Специфичност његове позиције огледа се у чињеници да он припада независним контролним телима, док истовремено има класична овлашћења другостепеног органа управе, што га несумњиво чини јединственом институцијом у правном систему Републике Србије (Давинић, 2018: 23).

Када говоримо о независним контролним телима, важно је имати у виду да је у питању теоријска конструкција скована да обухвати оне органе-који обављају специфичне задатке, обично регулаторне и контролне,<sup>2</sup> али који се због специфичног правног статуса и посебних овлашћења не могу сврстати у традиционалне гране власти (законодавну, извршну или судску грану власти) (Андоновић, 2019а: 225). Ова тела се заједничким именом често називају „четврта грана власти” (Орловић, 2010: 232). Њихова основна одлика јесте независност у обављању послова из своје надлежности, што је у пракси упитно због начина избора и државног карактера ових институција. Независност се огледа у односу на органе јавне власти и у односу на лица приватног права (Давинић, 2018: 23). Настанак и развој независних регулаторних тела је последица концепцијског преображаја система државне управе и процеса децентрализације, дерегулације и либерализације (Радојевић, 2010: 54).

Устав Републике Србије непосредно дефинише положај два независна контролна тела: Заштитника грађана и Државне ревизорске институције, док су остала регулисана одговарајућим законима. Сва независна тела карактерише организациона и функционална независност у односу на извршну власт. За правилно обављање своје функције ова тела су одговорна Народној скупштини, којој подносе редовне и посебне извештаје и управо је Народна скупштина орган који бира и разрешава сва лица на челу независних тела (Давинић, 2018: 19). Премда су ова тела везана за Народну скупштину, њихова улога није занемарива нити излишна. Само постављање питања о четвртој грани власти може бити довољно да укаже на потребу за постојањем ефикасније контроле извршне власти, која превазилази устаљене системе парламентарне контроле, што потенцијално води ка унапређењу транспарентности и демократичности целокупног система (Урошевић, 2015: 90).

Почетак рада Повереника био је оптерећен бројним изазовима. Због чињенице да је био први инокосни независни државни орган за заштиту људских права, ван структуре извршне, законодавне и судске власти, требало је тек изградити његову позицију у систему државне власти. Повереник је био непрепознатљив у системским прописима о државним органима, од прописа о буџету и буџетском систему, државним службеницима, канцеларијском пословању, објављивању прописа, до оних у вези са логистиком. Иако би то сада деловало неуобичајено, било је ситуација када се Повереник чак поистовећивао с невладиним

---

<sup>2</sup> Одредба члана 137 Устава РС у ставу трећем прописује: „Јавна овлашћења се могу законом поверити и посебним органима преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима“.

организацијама. Све то захтевало је доста напора да се институција избори за место које јој у систему припада, да се бројна питања накнадно уреде, што је значајно олакшало изградњу касније ствараних независних институција (Мандић, 2019: 25-27).

## 2. Правни статус Повереника

### 2.1. Нормативни оквир

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<sup>3</sup> и права на заштиту података о личности.<sup>4</sup>

Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја (у даљем тексту: ЗСПИЈЗ) се примарно дефинишу сва најважнија питања у вези са овим органом, као што су, на пример, одредбе о његовом избору и положају, док Закон о заштити података о личности (у даљем тексту: 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.

---

<sup>3</sup>Чл. 51 Устава РС ст. 1 „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“, и ст. 2 „Свако има право на приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења, у складу са законом.“

<sup>4</sup>Чл. 42 Устава РС ст. 1 „Зајемчена је заштита података о личности.“; ст. 2 „Прикупљање, држање, обрада и коришћење података о личности уређују се законом.“; ст. 3 „Забрањена је и кажњива употреба података о личности изван сврхе за коју су прикупљени, у складу са законом, осим за потребе вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике Србије, на начин предвиђен законом.“; ст. 4 „Свако има право да буде обавештен о прикупљеним подацима о својој личности, у складу са законом, и право на судску заштиту због њихове злоупотребе.“

На поступање Повереника супсидијарно се примењују одредбе Закона о општем управном поступку на све оне ситуације које нису регулисане претходно поменутим законима, а сходно се примењују одредбе Закона о инспекцијском надзору, с обзиром на значајна инспекцијска овлашћења која су додељена Поверенику.

## **2.2. Правна природа Повереника**

Сагледавањем законских формулација које дефинишу Повереника, долази се и до основних чинилаца његове правне природе. Независност је примарна одлика Повереника као државног органа прокламована у оба закона која одређују његов положај и надлежност, услед које се овај орган сврстава у независна контролна тела. У литератури је извршено теоријско диференцирање различитих облика испољавања Повереникове независности. Најпре се може говорити о функционалној независности која се огледа у слободи Повереника од било каквог спољашњег или унутрашњег, директног или индиректног утицаја на његову позицију и рад. Повереник нема „надређеног“ од кога прима налоге за вршење својих послова. (Андоновић, 2019b: 208-209). Осим тога, Повереник самостално врши избор запослених између кандидата који испуњавају законом прописане услове за рад у државним органима и њима потпуно самостално руководи.<sup>5</sup> Важно је напоменути и то да Повереник не може одговорати за мишљење које је изнео или предлог који је дао у вршењу своје надлежности, а у поступку покренутом због кривичног дела учињеног у вршењу своје надлежности не може бити притворен без одобрења Народне скупштине.

Даље, за несметно обављање послова из његове надлежности, Поверенику је неопходно обезбедити и финансијску независност. Финансијска независност обезбеђује Поверенику новчана средства државе која су му неопходна за правилан рад и употребу законом гарантованих овлашћења, а обухвата формирање стручне службе и неопходне техничке, организационе и кадровске услове за његов рад.<sup>6</sup> Такође,

---

<sup>5</sup>Чл. 74 ст. 4 Закона о заштити података о личности (Службени гласник РС, бр. 87/2018)

<sup>6</sup> У најновијем Извештају о раду Повереника за 2022. годину, један од предлога Повереника Влади Републике Србије јесте да Влада обезбеди адекватне услове и финансијска средства за несметан рад Повереника, посебно у односу на проширење надлежности Повереника утврђене новим Законом о заштити података о личности и изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја; вршење функције надзора; спровођење другостепеног поступка, као и растући обим послова чије неблаговремено извршење производи трошкове судског спора на терет буџета.

накнада лица које се бира за Повереника у рангу је са платама судија Врховног суда, што је још један вид обезбеђења финансијске независности. Овакво изједначавање плате са судијом највишег суда у Републици сведочи о значају и улози коју овај орган има у друштву (Андоновић, 2019b: 209). Контролу над трошењем средстава за рад Повереника врши Државна ревизорска институција, у складу са законом, на начин који не утиче на независност Повереника. Финансијска независност Повереника потврђена је још на једном месту и то одредбом чл. 78 ст. 6 ЗЗПЛ која предвиђа да Повереник обавља своје послове бесплатно, како за лице на које се подаци односе, тако и за лице за заштиту података о личности, улед чега се јасно уочава да исти не зависи од новчаних средстава грађана.

Као трећи појавни облик независности Повереника у литератури се издваја његова професионална независност, која се остварује кроз неспојивост функције Повереника са било којом другом јавном или приватном функцијом. Институционална деполитизација Повереника гарантује се одредбом по којој се Повереник не може бавити другом делатношћу ни другим послом, уз накнаду или без накнаде, нити може обављати другу јавну функцију или вршити друго јавно овлашћење, нити политички деловати.

Гаранција самосталности Повереника као државног органа огледа се у чињеници да Повереник није део извршне власти, већ је његова улога да контролише извршну власт како примењује напред наведене законе и у том смислу је незаобилазни савезник Народној скупштини у спровођењу њене надзорне функције у погледу Владе, односно извршне власти (Шабић, 2015: 59). Појам независности шири је од појма самосталности. Следом изнетог, један орган може бити самосталан, али не и независан, али никако не може бити само независан, а да притом нема својство самосталности. Дакле, самосталност Повереника чини саставни део његове независности и посматра се у том оквиру.

Упркос прокламованом независном и самосталном статусу, Повереникова независност је релативне природе, будући да исти није у потпуности изолован од спољних утицаја. Наиме, Повереник није потпуно независан од судске гране власти, у том смислу што су његове одлуке подложне судској контроли, као контроли у којој се обезбеђује законитост и правилност његових одлука. Међутим, не може се рећи да судска контрола представља ограничавање независности у правом смислу речи, имајући у виду да се у судским поступцима штити правни поредак, односно законитост поступања органа са јавним овлашћењима.

Повереник не ужива потпуну независност у свом односу према Народној скупштини, која га бира, контролише и која има могућност да га разреши функције. Када један орган има могућност да бира и разрешава други, па била то и Народна скупштина, тешко можемо говорити о потпуној независности (Андоновић, 2019b: 210).

На крају, уочени су напори доктрине да се јасно дефинише правна природа институције Повереника и изврши његова класификација у неку од постојећих грана власти, што је због природе његових овлашћења и независне правне позиције, тешко учинити. У вези са тим, неке од теорија одређују Повереника као орган парламента и орган цивилног друштва због правно релевантних веза ових субјеката. Ипак, нормативно посматрано, Повереник не представља орган Народне скупштине, која иако га бира, нема могућност утицаја на његов рад. Уз то, однос Повереника са цивилним друштвом не сме да утиче на његову независност и самосталност, при чему ова институција представља државни орган, а не орган цивилног друштва. Сагледавањем прописа који уређују положај, улогу и надлежност Повереника, можемо закључити да је по својој правној природи Повереник свакако најближи извршној власти и то њеном управном делу. Ипак, због јако изражених карактеристика независности, самосталности и посебних овлашћења, он се не може одредити као типичан представник ове гране власти. (Андоновић, 2019b: 216). Теорија која сврстава Повереника у независна контролна тела, а самим тим и у „четврту грану власти“ можда најбоље описује позицију и природу ове институције у правном систему Републике Србије. Будући да уставне и законске норме тренутно не омогућавају овакву квалификацију, али и имајући у виду његову блискост са управно-правним сегментом извршне власти, делимо мишљење аутора Андоновића да Повереника треба одредити као *sui generis* управни орган, односно специфичан орган управног дела извршне власти, управо због његове независности и самосталности у односу на друге органе извршне власти (Андоновић, 2019b: 210-217).

### ***2.3 Избор и положај Повереника***

Повереник је инокосни државни орган кога бира Народна скупштина, већином гласова свих народних посланика, а на предлог надлежног Одбора за управу. Према раније важећем закону, мандат Повереника трајао је седам година уз могућност да исто лице буде бирано највише два пута, насупрот данас важећем закону који предвиђа да се Повереник бира на период од осам година, без могућности поновног избора.

Имајући у виду широк дијапазон послова за које је надлежан Повереник, као и значај који овај орган има у демократском друштву, Повереник има стручну службу која се састоји из десет сектора у којима се образују уже унутрашње јединице: одељења, одсеци, и групе, а као посебна јединица формиран је Кабинет Повереника. Такође, ЗСПИЈЗ прописује да Повереник има свог заменика кога бира Народна скупштина, већином гласова свих народних посланика, а на предлог Повереника. За заменика Повереника може бити изабрано лице које испуњава услове прописане овим законом за избор Повереника.

Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја прописано је да се за Повереника бира лице с признатим угледом и стручношћу у области заштите и унапређења људских права, као и да Повереник може бити лице које испуњава услове за рад у државним органима, које је завршило правни факултет и има најмање десет година радног искуства. Законом о заштити података о личности одређује се додатан услов да Повереник мора да има потребно стручно знање и искуство у области заштите података о личности.

Несумњиво је да стручност овог органа чини важан сегмент његове независности, стога сматрамо да законодавац није на довољно концизан начин уобличио шта овај појам обухвата, имајући у виду да оба закона у овом делу садрже правне стандарде. Осим тога, законодавац није дефинисао ни области у којима се захтева десетогодишње радно искуство, па се може десети да за Повереника буде изабрано лице које реално не поседује довољно знања и искуства у два области из његове надлежности. Коначно, препуштање народним посланицима да врше процену нечијег угледа и компетентности за обављање функције заштитника података и информација једног друштва, без конкретније постављених услова за његов избор, повлачи са собом и низ других питања која се могу јавити као проблематична (Андоновић, 2019а: 231). Мишљења смо да личне, професионалне и стручне квалификације које се захтевају од лица које се бира за Повереника морају обезбедити потребан квалитет и интегритет кандидата, а што ће у коначном онемогућити политизацију ове институције.

Добар пример при прописивању строжих услова за избор овог органа на нивоу Европске уније пружа Аустрија, која одређује да Повереник, између осталог, мора да поседује професионално искуство у областима које ће бити дужан да обавља, као и одлично познавање области заштите података и људских права на територији Аустрије и ЕУ. На овај начин долази се до боље селекције кандидата, те се у обзир



могу узети само квалитетни кандидати који својим минулим радом гарантују адекватно обављање послова које спадају у надлежност Повереника (Андоновић, 2019а: 262-263). Сматрамо изузетно корисним да се наредним изменама закона јасно и прецизно дефинишу области у којима кандидат треба поседовати десетогодишње радно искуство које се неизоставно мора односити на област информација од јавног значаја и област заштите података о личности.

Осим наведеног, сматрамо да чињеница да је Повереник у домаћем праву установљен као инокосни државни орган и чињеница да Повереника бира само један орган представљају противтежу достизању пуне независности ове институције. Наиме, Општа уредба ЕУ о заштити података о личности<sup>7</sup>, на основу које је и донет важећи Закон о заштити података о личности, оставља могућност државама чланицама да саме унутрашњим прописима одреде који орган ће бирати чланове независног надзорног органа за заштиту личних података, колико ће чланова сачињавати тај орган и које ће услове исти морати да задовоље. Сагледавањем различитих решења националних правних система држава чланица ЕУ, стиче се утисак да су захтевима остварења пуне независности ових органа највише удовољиле оне државе које су прописале да избор врше органи различитих грана власти, али и оне државе које су предвиделе колегијални састав чланства. У том смислу, добар пример налазимо у Француској, у којој послове праћења примене прописа из области заштите података о личности обавља Национална комисија за информатику и слободе<sup>8</sup>, са изузетно хетерогеном структуром чланства. Ова комисија се састоји од осамнаест чланова међу којима је четири представника парламента, два члана Француског економског, социјалног и еколошког савета, шест чланова су представници судства, пет је стручних лица и један представник Комисије за приступ административним документима. Карактеристично је и то да већину чланова бирају управо органи којима ти чланови припадају. Тежња са оваквим унутрашњим саставом комисије јесте да се обезбеди независност чланова, као и да тело не буде хомогено, што омогућава различитост мишљења и балансирање „снага“ оних који бирају представнике у

---

<sup>7</sup> Regulation 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation), Official Journal of the European Union, 2016/L119, приступљено дана 2. 4. 2023. године: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>

<sup>8</sup> Commission nationale de l'informatique et des libertés – CNIL, више информација на интернет линку: <https://www.cnil.fr/en/node/287>, приступљено дана 5. 4. 2023. године

ово тело (Андоновић, 2019а, 261). Мишљења смо да овако установљени колегијални орган, састављен од представника све три гране власти, има могућност да пружи различитост мишљења и да досегне много виши ступањ независности чланства за разлику од инокосног органа са истим надлежностима.

Надлежност Повереника распоређена је на два нивоа: један се односи на заштиту права на слободан приступ информацијама од јавног значаја, док се други односи на заштиту података о личности. Дакле, у питању су материјално другачије области, које су само донекле повезане. Ове две области су квалитативно другачије и по питању права грађана, али и по начину остваривања тих права. Осим тога, правна регулатива је другачија по питању ових института, па тренутно стање ствари осликава нормативну недоследност и раздвојеност услова и надлежности Повереника у два закона, чиме сматрамо да је знатно отежан рад Повереника (Андоновић, 2019а: 231-232). Из наведених разлога, корисно би било приступити институционалном раздвајању делатности Повереника у области слободног приступа информацијама од јавног значаја и области заштите података о личности и оформити два органа која ће се специјализовати за сваку од ових области понаособ. Сматрамо да би се овом функционалном диференцијацијом постигао виши ниво специјализације унутар овог контролног тела и ефикаснија расподела послова. На тај начин ће се несумњиво отклонити многе препреке у раду, а постићи ће се и већа транспарентност и брзина у раду, што ће умногоме утицати на доступност тих органа грађанима.

Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја прописано је да се седиште Повереника налази у Београду. Међутим, за разлику од раније важећих верзија овог закона, најновијим изменама и допунама закона које су ступиле на снагу новембра 2021. године, отворена је могућност да Повереник образује канцеларије и ван свог седишта.<sup>9</sup> У вези са тим, сматрамо врло корисним конституисање Повереникових испостава на нивоу четири највећа града у Републици Србији, саобразно устројству Апелационих судова, јер би се овим видом делегиране надлежности постигао бржи, делотворнији и непосреднији инспекцијски надзор над руковооцима података, непосреднији и доступнији однос са грађанима кроз едукације различитих врста, као и растерећење Повереника и његове администрације на централном нивоу. На овом месту ваља указати на позитивне напоре Повереника у

<sup>9</sup>Чл. 29 Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (Службени гласник РС, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 и 105/2021)

овом погледу, с обзиром на то да је Повереник, након само годину дана од ступања на снагу најновијих измена ЗСПИЈЗ, отворио канцеларију у Новом Саду децембра 2022. године и најавио отварање и канцеларија у Крагујевцу и Нишу, све у циљу омогућавања грађанима из ових делова Републике Србије да лакше остваре своја права.<sup>10</sup>

### **3. Послови Повереника у области заштите података о личности**

Општа надлежност Повереника у области заштите података о личности одређена је одредбом чл. 77 ЗСПЛ, која најпре прописује да Повереник врши своја овлашћења на територији Републике Србије.

Особито важни послови Повереника обухватају вршење надзора и обезбеђење примене овог закона; старање о подизању јавне свести о ризицима, правилима, мерама заштите и правима у вези са обрадом; давање мишљења Народној скупштини, Влади, другим органима власти и организацијама; старање о подизању свести руковооца и обрађивача у вези са њиховим обавезама прописаним овим законом; пружање информација о правима лица на које се подаци односе; поступање по притужбама лица на које се подаци односе; вршење инспекцијског надзора над применом овог закона, подношење захтева за покретање прекршајног поступка ако утврди да је дошло до повреде овог закона; праћење развоја информационаих и комуникационих технологија, као и пословне и друге праксе од значаја за заштиту података о личности; вођење евиденције лица за заштиту података о личности; вођење интерне евиденције о повредама овог закона и мерама које се у вршењу инспекцијског надзора предузимају; обављање и других послова одређених овим законом.

Значајна дужност Повереника огледа се у праћењу примене Закона о заштити података о личности. Наиме, служба Повереника дужна је да прати стање у области безбедности личних података и да указује на правилну примену законских норми. У вези са овом дужношћу је и овлашћење Повереника да пружа стручна мишљења у вези са заштитом

---

<sup>10</sup> Више о овоме на интернет линку: (приступљено дана 7. 4. 2023. године) <https://www.poverenik.rs/sr/%D0%B0%D0%BA%D1%82%D1%83%D0%B5%D0%BB%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/3892-%D0%BD%D0%B0%D1%98%D0%B0%D0%B2%D0%B0-%D0%B4%D0%BE%D0%B3%D0%B0%D1%92%D0%B0%D1%98%D0%B0-%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%BA-%D0%BE%D1%82%D0%B2%D0%B0%D1%80%D0%B0-%D0%BA%D0%B0%D0%BD%D1%86%D0%B5%D0%BB%D0%B0%D1%80%D0%B8%D1%98%D1%83-%D1%83-%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%BC-%D1%81%D0%B0%D0%B4%D1%83.html>

личних података предлагачима правних прописа (Народна скупштина, Влада) и онима који примењују прописе у области личних података (сви органи управе) (Андоновић, 2019а: 233).

Имајући у виду да је у нашој земљи стање свести грађана о питањима заштите њихових личних података на изузетно ниском нивоу, Повереник упознаје грађане са правним механизмима заштите, а мора настојати и да својим ауторитетом утиче на стање правне културе у овој области и врши утицај на јавно мњење на који начин подиже свест грађана о важности заштите података о личности (Андоновић, 2019а: 233).

Уколико лице на које се подаци односе сматра да је обрада његових личних података извршена супротно одредбама закона, има право да поднесе притужбу Поверенику. У поступку по притужби се сходно примењују одредбе Закона о инспекцијском надзору у делу који се односи на поступање по представкама. Из наведеног се закључује да се Закон о општем управном поступку не примењује на поступак притужбе Поверенику. Међутим, Закон о заштити података о личности прописује да “подношење притужбе Поверенику не утиче на право овог лица да покрене друге поступке управне или судске заштите.” То значи да се на “поступке управне заштите” примењују одредбе Закона о општем управном поступку (Лилић, 2020: 113-114). Сматрамо да у ЗЗПЛ нису адекватно разрађене процесне одредбе о поступању Повереника по притужбама. Наиме, лице на које се подаци односе има право да поднесе притужбу Поверенику, с тим што то не утиче на право тог лица да покрене друге поступке управне или судске заштите. С обзиром на то да органи пред којим се може водити поступак (Повереник, Управни суд, Виши суд) немају обавезу међусобног обавештавања, нити проверавања да ли се код другог органа води какав поступак, ту се поставља проблем примене начела „*ne bis in idem*“ (не двапут о истом). Из наведеног произлази закључак да се у сваком поступку у ком се покрене више механизма заштите права лица заправо доводи у питање правна сигурност.

У претходне три године, најчешћи разлози за изјављивање притужби Поверенику били су одбијање/одбацивање захтева од стране руковолаца, непоступање по захтеву, или делимично поступање по захтеву.

Најновијим Законом о заштити података о личности Поверенику су дата широка и значајна инспекцијска овлашћења, која му помажу у контроли законитости и правилности у области заштите података. Према степену принуде у инспекцијским овлашћењима, можемо направити

разлику између превентивних мера, које обично иду за тим да упозоре и скрену пажњу надзираном субјекту на евентуалне пропусте и могуће последице и накнадних мера (санкције), које се изричу након већ настале повреде, обично уз коришћење ауторитативних метода ради исправљања насталих грешака и неправилности. У односу на начин спровођења инспекцијских овлашћења, надзор Повереника можемо разврстати у редован и ванредан. Редовни надзор представља ону врсту надзора која се обавља по предвиђеном плану контроле. Са друге стране, ванредни надзор је последица потребе за предузимањем хитних мера, па се не спроводи по унапред предвиђеним елементима у смислу датума, обима и начина, већ у складу са потребама конкретног случаја. Инспекцијски надзор може бити покренут по службеној дужности или по захтеву странке (Андоновић, 2019а: 236). Како би могао успешно да обавља своја инспекцијска овлашћења, Повереник може предузети и неку од корективних мера, као што је, на пример, издавање упозорења руковооцима и обрађивачима достављањем писменог мишљења да се намераваним радњама обраде могу повредити одредбе закона, изрицање опомена уколико се обрадом повређују одредбе закона, налагање руковооцу и обрађивачу да поступе по захтеву лица на које се подаци односе у вези са остваривањем његових права или да ускладе радње обраде са одредбама закона на тачно одређени начин и у тачно одређеном року, изрицање привременог или трајног ограничења вршења радње обраде и сл. Значајно је и овлашћење Повереника да изрекне новчану казну на основу прекршајног налога ако је приликом инспекцијског надзора утврђено да је дошло до прекршаја за који је законом прописана новчана казна у фиксном износу, уместо других мера или уз њих, а у зависности од околности конкретног случаја.

Према ЗЗПЛ из 2018. године Повереник није надлежан да врши надзор над обрадом од стране судова у вршењу њихових судских овлашћења, што је новина у односу на ранији закон, па грађани и даље подносе захтеве судовима за приступ подацима који се обрађују у списима предмета услед чега притужба бива одбачена због ненадлежности. Од почетка примене новог Закона о заштити личних података, Повереник је највише поступака надзора покренуо над привредним друштвима, док су се са мањим варијацијама, у првих пет руковалаца над којима је покренут надзор, поред привредних друштава налазили: државна управа, органи локалне самоуправе, установе у области здравства и јавна предузећа.

Од оснивања, у оквиру своје надлежности, Повереник је стварао праксу у области заштите података доношењем мишљења, упозорења, решења у поступку инспекцијског надзора. Поред тога, Повереник је подносио

кривичне пријаве, као и захтеве за покретање прекршајног поступка у случајевима када је постојала сумња да је дошло до повреде права приватности или одређене одредбе законских норми у области заштите података. Значајна улога и делатност Повереника утицала је на развој свести грађана о значају и улози података о личности у свакодневном животу, на начин опхођења компанија према подацима о личности, али и на приступ државе овој деликатној материји. Повереник је током свог рада успео да креира значајан број одлука које су утицале не само на странке на које се односи одлука, већ и на измену законске регулативе (Прља, Андоновић, 2020: 201).

По мишљењу аутора, тужилаштво у досадашњој пракси, није у одговарајућој мери било активно и поред препорука и јавног изношења мишљења Повереника. Према Поверенику расположивим подацима, на основу кривичних пријава које је Повереник до сада поднео, подигнута су само 2 оптужна предлога. У вези са оптужним предлозима донета је једна правоснажна осуђујућа пресуда (лице је осуђено на 6 месеци условно) и 1 ослобађајућа пресуда.<sup>11</sup>

Закон о заштити података о личности задржава систем прекршајног кажњавања, и то кроз захтеве за покретање прекршајног поступка, који се подносе прекршајним судовима и издавање прекршајних налога од стране Повереника.

**Табела бр. 1.** *Поступање прекршајних судова по захтевима Повереника у периоду од 2019. до 2021. године.*<sup>12</sup>

Год.	Број примљених одлука прекршајних судова	Број осуђујућих пресуда	Број поступака обустављених због застарелости	Број изречених опомена	Број изречених новчаних казни	Укупни износи изречених новчаних казни
2019.	19	10	5	3	7	965.000 дин.
2020.	44	15	14	4	11	672.000 дин.
2021.	17	6	3	1	5	272.000 дин.

<sup>11</sup> Извештај о раду Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности за 2021. годину, Београд, март, 2022. године, стр. 111.

<sup>12</sup> Подаци прикупљени на основу Извештаја о раду Повереника за 2019., 2020. и 2021. годину.

У члану 87 ЗЗПЛ предвиђено је да се новчане казне због повреде одредби овог закона изричу у зависности од таксативно побројаних околности сваког појединачног случаја и примењују на делотворан, сразмеран и превентиван начин. Међутим, због дословног преузимања решења из Опште уредбе ЕУ без даље разраде и прилагођавања домаћем правном систему, законодавац је у овом случају створио апсурдну правну ситуацију, из ког разлога поменута одредба не може да послужи намераваној сврси. Наиме, с једне стране, висина новчане казне се сходно законском решењу мора одмерити водећи рачуна о околностима сваког појединачног случаја, док је с друге стране Повереник овлашћен да издавањем прекршајног налога изриче казне само у фиксном износу (100.000, 50.000 и 20.000 динара). Наведено указује на то да Повереник заправо није овлашћен да новчану казну прилагоди околностима конкретног случаја, насупротив таквој могућности независних органа у државама чланицама ЕУ.<sup>13</sup> Сматрамо да би наредним изменама закона требало проширити овлашћења Повереника у том смислу да се Поверенику омогући доследна примена горе наведене одредбе чл. 87 ЗЗПЛ, тако што ће се истом омогућити да приликом оцене околности сваког појединачног случаја има већу слободу у одмеравању висине новчане казне.

#### 4. Закључак

Ефикасна заштита података о личности, усклађена са савременим стандардима, представља једну од кључних претпоставки за уживање права на приватност, као једног од основних права на којима се темеље односи између грађана и јавних власти у модерном друштву (Ресановић, 2019: 39).

Стандарди заштите података постају све већи, а компаније се суочавају са све комплекснијим задатком процене да ли су њихове активности обраде података у складу са нормативним актима, посебно у међународном контексту. Подаци, по својој природи, изузетно лако прелазе границе и играју кључну улогу у глобалној дигиталној економији.

У последњих неколико година, подаци су постали драгоцену имовину, из ког разлога се често називају валутом будућности (Voight, Von dem Bussche, 2017: 1).

---

<sup>13</sup> Више о овоме на интернет линку: <https://www.linkedin.com/pulse/prekr%C5%A1ajna-odgovornost-za-kr%C5%A1enje-zakona-o-za%C5%A1titi-zlatko-petrovi%C4%87,> приступљено дана 17. 4. 2023. године.

Доношењем Опште уредбе за заштиту података, Европска унија је поставила нове стандарде у заштити података широм света, које покушава да следи и Република Србија, сагласно свом опредељењу за придруживање Европској унији. Досегнути ступањ законодавства Европске уније је добра полазна основа, с тим да је нужно стремити ка даљем прогресивном усавршавању, будући да је велики број препрека који се тичу функционисања и рада Повереника проистекло управо из неадекватног законског нормирања.

У циљу побољшања делотворности и ефикасности рада Повереника, у овом раду смо *de lege ferenda* предложили конкретна решења. Најпре сматрамо да треба приступити институционалном раздвајању функције Повереника у области слободног приступа информацијама од јавног значаја и области заштите података о личности, како би се обезбедила већа специјализација и стручност органа у два значајна областима. Потом, мишљења смо да Повереник треба да настави са добром праксом отварања канцеларија у већим градовима Републике Србије, на који начин ће сви грађани Србије имају приближно исте могућности да се обрате Поверенику у циљу заштите људских права која он штити. Осим тога, предлагемо повећање општег максимума новчаних казни које се изричу у прекршајним и кривичним поступцима у случају кршења одредби ЗЗПЛ, а изузетно корисним сматрамо и проширење овлашћења Повереника на изрицање управних новчаних казни, по узору на велики број држава чланица ЕУ, како би се омогућило Поверенику да приликом изрицања новчаних казни може да цени све околности случаја, што сходно важећем решењу, није могуће.

Наредним изменама и допунама закона, неопходно је решити се правних стандарда приликом прописивања услова за избор Повереника и прецизније дефинисати услове за избор лица на ову функцију, нарочито у погледу области у којима се захтева постојање десетогодишњег радног искуства. Осим тога, остваривање права на заштиту података о личности, као и права на обавештеност, умногоме ће зависити од спремности других надлежних органа, пре свега Владе РС и Народне скупштине, да обезбеде све потребне услове за несметан рад Повереника (Ресановић, 2019: 51). Од изузетног значаја сматрамо да је перманентно информатичко образовање и обуке Повереника и његове администрације, ради бољег разумевања нових начина за незаконито прикупљање података о личности путем новонастајућих технологија, а посебно нанотехнологије. Укупно гледано, стање у областима људских права која штити Повереник је боље у односу на претходне године, али још увек није на нивоу који би се могао оценити у довољној мери задовољавајућим.



## Литература

Андоновић, С., *Правна природа повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности*, у: Архив за правне и друштвене науке, год. 114, бр. 1-2, издавачи: Савез Удружења правника Србије и Републике Српске и Институт за политичке студије, Београд, 2019б, стр. 205-219;

Андоновић, С., *Заштита података у електронској јавној управи у Републици Србији – правни аспекти*, Правни факултет Универзитета у Београду, докторска дисертација, Београд, 2019а;

Давинић, М., *Независна контролна тела у Републици Србији*, Досије, Београд, 2018;

Лилић, С., *Инспекцијска и друга овлашћења Повереника за заштиту података о личности*, у: Зборник радова: Заштита података о личности, Институт за упоредно право, Београд, 2020, стр. 105-116;

Мандић, С., *Право на слободан приступ информацијама од јавног значаја*, у: Монографија: 15 година рада Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, издавач Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Београд, 2019, стр. 25-37;

Орловић, С., *Независна тела – четврта грана власти или контролор власти*, у: Савремена држава: структура и социјалне функције (ур. Чедомир Чупић), Konrad Adenauer Stiftung, Факултет Политичких наука и Центар за демократију, Београд, 2010, стр. 231-269;

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, *Извештај о раду Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности за 2020. годину*, Београд, март, 2021. године;

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, *Извештај о раду Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности за 2019. годину*, Београд, март, 2020. године;

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, *Извештај о раду повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности за 2022. годину*, Београд, март, 2023. године;

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, *Извештај о раду Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности за 2021. годину*, Београд, март, 2022. године;

Прља, Д., Андоновић, С., *Основи права заштите података о личности*, Институт за упоредно право, Београд, 2020;

Радојевић М., „Независна (регулаторна) тела и институције у Србији“, Српска политичка мисао бр. 4/2010, Институт за политичке студије, Београд, 2010, стр. 53-76;

Ресановић, А., *Заштита података о личности у Србији*, у: Монографија: 15 година рада Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, издавач Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Београд, 2019, стр. 39-51;

Урошевић, Б., *Контролна функција Народне скупштине и независна државна тела – унапређење капацитета или четврта власт?*, у: Зборник радова Парламент и демократија, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду, Београд, 2015, стр. 79-92;

Шабић, Р., *О праву на слободан приступ информацијама од јавног значаја*, у: Јачање надзорне улоге Народне скупштине, Оквир за расправу, Програм Уједињених нација за развој (UNDP) у Србији, Београд, 2015, стр. 59-65;

Voigt, P., von dem Bussche, A., *The EU General Data Protection Regulation (GDPR), A Practical Guide*, Springer Nature, 2017

Петровић, З., „Прекршајна одговорност за кршење Закона о заштити података о

личности“, доступно на линку:<https://www.linkedin.com/pulse/prekr%C5%A1ajna-odgovornost-za-kr%C5%A1enje-zakona-oz%C5%A1titi-zlatko-petrovi%C4%87>, приступљено дана 17. 4. 2023. године.

### **Правни акти**

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

Закон о заштити података о личности (Сл. гласник РС, бр. 97/2008);

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 и 95/2018 – аутентично тумачење*);

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја (*Сл. гласник РС, бр. 120/2004*);

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

Устав Републике Србије (*Сл. гласник РС, бр. 98/2006 и 115/2021*);

Regulation 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation), Official Journal of the European Union, 2016/L119, приступљено дана 2. 4. 2023. године: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>

**Jelena Đokić, LL.M.,**  
Junior law clerk,  
Law Office Ranđelović, Niš

## **COMMISSIONER FOR INFORMATION OF PUBLIC IMPORTANCE AND PROTECTION OF PERSONAL DATA**

### **Summary**

*In the 21<sup>st</sup> century, the subject matter of personal data protection has become increasingly important, particularly since the adoption of the General Data Protection Regulation (GDPR) at the European Union level. Independent supervisory authorities have an important role in the system of protection of personal data and citizens' privacy. In the Serbian legal system, the Commissioner for Information of Public Importance and Protection of Personal Data is an independent and autonomous state body whose primary task is to protect the fundamental rights and freedoms of natural persons related to the processing of personal data, and to monitor the implementation of the law. In terms of the legal nature of this institution, the Commissioner is closest to the administrative part of the executive power. However, the specific position of the Commissioner is reflected in the fact that he/she belongs to independent control bodies but, at the same time, he/she has the standard powers of a second-instance administrative body. It undoubtedly makes the Commissioner a unique institution in the legal system of the Republic of Serbia. The Commissioner performs different duties in two very important areas in a democratic society, which are connected only to some extent. For this reason, the Commissioner's activities should be institutionally separated and the legislator should institute two separate bodies, with highly specialized duties. In order to provide for the efficient performance of envisaged activities, it is necessary to ensure the Commissioner's functional, professional and financial independence, and clearly define the specific conditions pertaining to the requisite professional expertise and experience that the candidate for the Commissioner must satisfy. In particular, the Commissioner has important duties in the field of personal data protection, such as: raising public awareness about personal data protection issues, providing information to the public, ensuring inspection supervision, handling individual complaints of natural persons and legal entities on these matters, monitoring the development of information and communication technologies, etc.*

**Keywords:** *independent control authorities, Commissioner, personal data protection, fundamental rights and freedoms, democratic society.*