

*Никола Ивковић, асистент  
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу*

*УДК: 342.738  
DOI: 10.46793/XVIIIMajsko.729I*

## **УСЛУГЕ ПОВЕРЕНИКА ЗА ИНФОРМАЦИЈЕ ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА И ЗАШТИТУ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ\***

### ***Резиме***

*У раду се разматра природа, функције и надлежности Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности. Сет функција суштински представљају услуге које Повереник врши у циљу постизања што стабилнијих основа правне и демократске државе. Уводним делом анализирају се порекло и историјска генеза развоја повереника у домену информација. Поставља се питање оправданости и природе специјалних типова омбудсмана и категорије Повереник за информације и заштиту података. Други део за циљ има сагледавање начина на који се пружају услуге. Уз анализу оправданости постојања Повереника за информације и заштиту података глобално, уочава се основ и начин за инкорпорирање у систем Р. Србије. Кроз два одвојена дела, право приступа информацијама и право на заштиту података, посматра се правни систем Р. Србије. Како су два дела информационог неба спојена у једну улогу Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, анализа нам такође указује на квалитет услуга које се пружају из ове перспективе. На крају представља се идеја сертификационог центра који би био лоциран на Универзитету у Крагујевцу како би се надокнадио хендикеп недовољног знања из области информација и података.*

***Кључне речи:*** специјални омбудсман, повереник, слободан приступ, заштита података, надлежност.

---

\* Рад је написан у оквиру Програма истраживања Правног факултета Универзитета у Крагујевцу за 2022. годину који се финансира из средстава Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

## 1. Развој идеје приступа информацијама и заштите података

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности<sup>1</sup> има двоврсну улогу. Хронолошки, први опсег послова и услуга усмерен је ка могућности приступа информацијама од јавног значаја, док други има за циљ заштиту посебног круга података. Обе улоге Повереника спајају се ка истом циљу. То је уређење и контрола података који су неопходно доступни или се обрађују ка постизању квалитетнијег и бољег живота у заједници.<sup>2</sup> Прецизније речено, делокруг послова, а тиме и услуга које пружа Повереник усмерен је ка изградњи капацитета правне државе и демократског друштва, а све кроз системе транспарентности и заштите грађанских, људских права. На тај начин су усмерене и улоге Повереника за информације од јавног значаја. Сет његових надлежности суштински чине услуге које би требало да пружи ка превенцији, праћењу, усмеравању и едуковању у опсегу две поменуте области. На терену приступа подацима, услуге Повереника усмерене су ка бољем информисању грађана, а у циљу контроле јавне власти. Са друге стране услуге Повереника у домену података о личности требало би да буду тако усмерене да пруже заштиту грађанима, не само од власти него и од појединаца и мултикорпорација и спречавања злоупотребе које би настале услед неконтролисања ове области.

Две посматране области функционисања Повереника, уређене су различитим нормативним оквиром. Макро, глобалним погледом, посебни органи који штите области заштите људских права и активности различитих врста повереника носе ознаку тзв. специјалних врста омбудсмана.<sup>3</sup> У зависности од устројености правног система могуће су разноврсне комбинације надлежности и назива специјалних омбудсмана, па је тако и када је реч о две посматране области код нас. Протеком времена развијали су се разноврсни сегменти друштвене збиље које је требало уредити и заштити, па су се тако развијали и формирали разноврсни органи који су прихватили овај делокруг послова. XXI век, код нас је донео потребу за уређењем ове области, а прво се

---

<sup>1</sup> У даљем тексту користи се назив Повереник у смислу Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности у правном систему Р. Србије.

<sup>2</sup> У англосаксонском говорном кругу присутан је појам *public happiness* као једна врста обележја система права који дефинише тежњу ка јавном задовољству. То предвиђа посебан политички однос између грађана, насупротив њиховом личном менталном стању, жељама или благостању. Овако схваћен систем има за циљ максимизирање благостања кроз уређен живот јавне заједнице који се рефлектује на срећу сваког појединачног члана друштва. Видети: Roodt, V., *On public happiness*, South African Journal of Philosophy, no. 33 (4)/2014, p. 455–467.

<sup>3</sup> Термин према: Милков, Д., *Специјализовани омбудсмани*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду бр. 3/2007, стр. 101–121.

наметнуло уређење приступа информацијама са циљем бољег сагледавања улоге и развијања контролних механизма према јавној власти.

Приступ информацијама од јавног значаја у Р. Србији нормиран је Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја.<sup>4</sup> Информације су одувек имале велики значај за функционисање друштва. Недостатак правих информација и недостатак механизма да се истима приступи од стране грађанства, онемогућио би и активности ка постизању друштвених промена. Управо зато и у нашем правном систему било је неопходно ову област детаљно нормирати и развијати. Нешто касније развила се област заштите података. Овде се пре свега мисли на податке грађана, па се тако и нормативно уређује и анализира доступност података о личности. Ова област такође се уређује на различите начине и у нормативној експанзији је последњих година. Анализирајући категорије људских права, видимо да заштита података, улази у домен људског права на заштиту приватности, па је тиме незаобилазна област конституција широм света. На нивоу Европске уније (ЕУ) и држава чије је стратешко опредељење чланство у овој заједници земаља<sup>5</sup>, последњих пар година присутна је тежња ка хармонизацији области заштите података. У том циљу усвојена је дуго припремана уредба *GDPR (General Data Protection Agreement)*<sup>6</sup>. Нова динамика развоја друштвених односа и изазов доступности велике количине осетљивих података о личности поставио је разне изазове, а пред законодавце обавезу да на изазове одговоре.

Позадина усвајања уредбе може се посматрати у потрази за правним механизмима контроле који су изазвани појавом друштвених мрежа и претраживача чије је седиште изван простора ЕУ. Посматрање судске праксе открива нам случај аустријског студента Марка Шремса и његов поступак против компаније *Facebook*. М Шремс је формирао покрет који за циљ има заштиту података од неовлашћеног коришћења и тим поводом покренуо је више правних механизма у циљу спречавања неовлашћеног коришћења и заштите права на приватност (*Europeversus Facebook*). Овај процес открио је слабости по питању надлежности, ефикасности и генерално заштите података грађана Европе, а тиме и сву слабост до тада важеће нормативе и Директиве о заштити података о личности.<sup>7</sup> Уредба усвојена 2016. године, а која се примењује од 2018. на нивоу ЕУ, послужила је као модел за регулативу

---

<sup>4</sup> Сл. гласник РС, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 и 105/2021.

<sup>5</sup> Према стратешком опредељењу Р. Србије чланство у Европској унији је императив државне политике, бар декларативно, а тиме и обавеза постепене хармонизације правних прописа.

<sup>6</sup> Више о уредби и њеном значају видети: Gauthier, C., *The impact of the EU general data protection regulation on scientific research*, 2017, доступно на: <https://ecancer.org/en/journal/article/709-the-impact-of-the-eu-general-data-protection-regulation-on-scientific-research>

<sup>7</sup> Дилигенски А., Прља М., *Facebook, заштита података и судска пракса*, Београд, 2014, стр. 14.

заштите података у многим државама и изван ЕУ. Тако је Велика Британија и поред напуштања ЕУ задржала одредбе *GDPR* -а на снази, а велике државе као што су Турска, Бразил, Јапан такође су своје норме ослониле на *GDPR*. Код нас је, у циљу хармонизације и регулације ове области, усвојен а касније и ревидиран Закон о заштити података о личности<sup>8</sup>. Овај закон суштински је ослонен на представљену уредбу и представља још један покушај решавања проблематике која има глобални карактер. Приликом креирања, а касније и усвајања овог законског текста законодавац је пропустио шансу да свеобухватно уреди област заштите података. Узроци су видљиви и у практичној примени. Као и на пољу приступа информацијама, тако и на плану заштите података постоји потреба за сталним анализама нормативни решења, како би се услуге државних органа на овом плану, у годинама које долазе, пружале квалитетније и делотворније.

## **2. Порекло институције Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности**

Суштински порекло институције Повереника истоврсно је настанку омбудсмана - заштитника грађана. Како се омбудсман - (представник, повереник) нормативно родио у Шведској, а глобално ширио од успостављања у Данској, тако и генезу развоја можемо пратити од тих корена. Од тог времена до данас, област обухвата државне регулативе постајао је шири, па су се природно јавиле и потребе за новим видовима институционалних механизма којима би се штитила људска права. Из тог разлога омбудсмани, повереници који се баве праћењем и заштитом људских права делили су се по областима. На тај начин постизала се боља и адекватнија заштита права, кроз специфичније и стручније праћење угрожености или корака ка превенцији. Тако поред омбудсмана општег типа, постоје и поменути специјализовани омбудсмани. То су оне посебне врсте омбудсмана по разноврсним областима, које се у свом развоју могу класификовати на различите начине и по различитим областима. У зависности од посматрања правног система, али и аутора који посматра дати систем, уочавају се разноврсне класификације. Упоредо са омбудсманом општег типа, они који се бирају по истим или сличним процедурама - од стране представничког тела, могли би се сврстати у категорију јавно-правних специјализованих омбудсманима екстерног типа.<sup>9</sup> Поред ових постоје и омбудсмани који су формирано од стране органа управе или неких јавних служби, а који такође носе име омбудсман. Како нису формирано од стране парламента ови омбудсмани се називају јавно-правним специјализованим омбудсманима интерног типа.<sup>10</sup> Трећи и последњи тип тзв.

---

<sup>8</sup> Сл. гласник РС, бр 87/2018.

<sup>9</sup> Милков Д., *нав. чланак*, стр. 112.

<sup>10</sup> *Исто*, стр. 113.

специјалних омбудсмана су они који нису то у правом смислу али носе овакав назив. То су тзв. квази-омбудсмани. Њих формирају недржавни субјекти па носе назив приватно правни омбудсмани.<sup>11</sup> Императив заштите људских права створио је и другу врсту појаве, услед идеологизације и претеривања у коришћењу термина или израза. Ово је за циљ имало стварање утисака значаја и важности улоге одређеног органа па се тим претеривањем фактички штетило улози заштитника грађана. У том смислу јавили су се и релевантни покрети који износе захтеве да се назив институције омбудсмана заштити и на тај начин задржи снага појма заштитника људских права и грађана у правом смислу. У супротном, може се догодити да се и сам назив извитопери и тиме негативно утиче на неопходни ауторитет овог државног органа.

Наш правни систем познаје више врста специјализованих омбудсмана. Развој схватања да појединац мора да ужива заштиту посебно круга људских права у односу на ауторитет државе, допринео је развоју специфичне нормативе и формирање различитих врста заштитника грађана по областима људских права. Тако поред општег типа заштитника грађанина наш правни систем познаје и специјализоване. Како је значај информација важан са стране приступа, тако и са стране заштите наш законодавац приступио је обухватном, али природном одвојеном приступу у заштити људских права кроз призму информационе ере. Водећи се нашим позитивно правним оквиром цео овај простор мора се посматрати кроз двоврсне улогу, нормативну и функционалну. Прва је доступност информација које су до значаја за грађане. Друга, заштита личних података грађана од неовлашћеног приступа или злоупотреба. Посматрајући ниво развоја људских права, видимо да се право на приступа информацијама од јавног значаја може посматрати као једна од првих генерација људских права, односно као антипод неконтролисане власти.<sup>12</sup> Заштита података о личности, новијег је доба и из угла људских права категоришемо је под домен заштите приватности. У Р. Србији свест о доступности информација од јавног значаја дошла је након промена 2000. године. У годинама које су уследиле усвојен је добар позитивно правни оквир који се наредних деценија унапређивао. Заштита података о личности имала је ослонац на међународном плану. На нивоу Европске уније, а област заштите података о личности значајно је унапређена усвајањем, већ поменуте уредбе *GDPR*.<sup>13</sup> Свест о значају података повећавала се под утицајем свести о значају чувања података и развоја друштвених мрежа чији се сервери за складиштење података налазе ван Европе, а самим тим и ван могућности коришћења правних регулаторних механизма који су били важећи пре усвајања уредбе. Норматива са простора ЕУ рефлектовала се и на Р. Србију и донела нове правце

---

<sup>11</sup> Исто, стр. 113. и 118.

<sup>12</sup> Вучковић Ј., *Право на приступ информацијама од јавног значаја*, Зборник Правног факултета у Нишу, год. LIV, бр. 54/2009, стр. 182.

<sup>13</sup> <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/> приступљено 01.04.2022.

позитивног законодавства код нас у области података. Наравно, обе области имају своје пратеће, материјалне и формалне недостатке, који носи свака тежња ка уређењу и заштити новог нивоа људских права, а који се побољшавају јавном и доктринарном дискусијом.

### **3. Р. Србија - информације и подаци**

Установљење Повереника за информације од јавног значаја везује се код нас за 2004. годину. Иако је почетак XX века обележен пропуштеном шансом да се донесе нови Устав РС и тиме нормативно заокружи народна иницијатива ка променама, у области информација постављени су добри легислативни оквири. Такву одлику носи и први донети закон области информација од јавног значаја. Поред тога што баштини традицију рођења новог, специјалног заштитника људских права, Повереника за информације од јавног значаја у то време, он је и са становишта међународног рангирања изузетно успешан законски подухват. Посматрајући неколико критеријума као што су право приступа, процедуре подношења захтева, начине улагања жалби, санкције и друге процесне критеријуме, овако устројен законски текст оцењен је изузетно у глобалном смислу.<sup>14</sup> Наредних година, услед приметно већег броја података који циркулишу, али и потребе да се уреди шири област људских права, усвоје је нови закон као допуна већ постојећем. На тај начин Повереник је добио дихотомну улогу 2008. године првим Законом о заштити података о личности.<sup>15</sup> Ова два законска текста, наставила су да коегзистирају уз једног Повереника који је свој круг права и обавеза црпео из два законска текста, две посебне области - приступа информацијама и заштита података. Како би се разликовале термилошки, код приступа се користи термин информације - да би се означио она круг информација од јавног значаја. Са друге стране када посматрамо заштиту грађана од неовлашћеног коришћења, користимо термин лични подаци. Два синонима означавају са једне стране приступ - информација, са друге стране заштиту - података. Тако је и улога Повереника усмерена двоструко ка приступу информацијама и заштити података, а све то уређено је двоструком нормативом, која је устроје у складу са Уставом, међународним нормама, законима и подзаконским актима.

#### **3.1. Приступ информацијама**

Приступ информацијама као позитивно правна категорија у нормативном погледу, као што смо напоменули, има своју националну и међународну димензију. Основни извор сазнања о праву на приступ информацијама у Р. Србији су Устав РС, Архуска конвенција и Закон о слободном приступу

---

<sup>14</sup> <https://www.rti-rating.org/country-data/Serbia/> приступљено 02.04.2022.

<sup>15</sup> Сл. гласник РС, бр. 97/08, 104/09-др. закон, 68/12 - одлука УС и 107/12

информација од јавног значаја. Кровним документом постављен је оквир, а посебни члан у оквиру корпуса људских права потврђује значај који право на доступност јавних информација има у развијању капацитета правне државе. У циљу транспарентности и развоја правних механизма ка доступности информација, прописано је да свако има право на приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења, у складу са законом.<sup>16</sup> Тако је Уставом постављен основ да се законским текстовима конкретизује и уреди област приступа јавним информацијама. У исто време, гарантован је минимум којим се законодавац мора водити, а то је да евентуална ограничења у погледу приступа морају бити устројена само законским текстом. Даље, хијерархијом прописа, постављеном уставним текстом, предвиђа се да међународни уговори имају примат над законодавним одредбама. Област приступа информација усмерена је на Архуску конвенцију, као међународним извором који је инкорпориран у наш правни систем.<sup>17</sup> Конвенцијом се уређује специфична област приступа подацима, првенствено са циљем заштите животне средине. Основне одлике конвенције су право на пасивно и активно информисање, тј. приступ информацијама о животној средини.<sup>18</sup> Пасивно право суштински подразумева обавезу власти да јавним средствима учини доступним све податке који су од значаја за очување животне средине. Активно право се пак ослања на грађански елемент и подразумева право грађана да по сопственом захтеву добију информације од значаја за очување животне средине. У почетним годинама од ратификовања Архуске конвенције грађани су показивали недостатак свести о правима на приступ информацијама и предлозима како да се одређена питања, из поља екологије, решавају.<sup>19</sup> Иако делује да се еколошка свест последњих година буди, бар са становишта коришћења правних инструмената, то није случај. Почетак треће деценије XXI века, 2021. година, обележена је великим еколошким протестима. Један од захтева био је и да се доследно спроводи Архуска конвенција. Проглас еколошких активиста садржао је и императив да се становништво благовремено и активно информише о стању заштите животне средине, као и да се на националним фреквенцијама и другим видовима јавних гласила промовише истина о стању животне средине, све у

---

<sup>16</sup> Чл. 51. ст. 2. Устав Републике Србије (Сл. гласник РС, бр. 98/2006 и 115/2021)

<sup>17</sup> Закон о потврђивању конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине (Сл. гласник РС - Међународни уговори, бр. 38/2009).

<sup>18</sup> <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/medjunarodna-dokumenta/SLOBODAN-PRISTUP/UJEDINJENE-NACIJE/Vodi%C4%8Dlat.pdf> стр.13 приступљено 10.04.2022.

<sup>19</sup> Виг З., Гајинов Т., *Србија и Архуска конвенција - изазови у пракси*, Научни скуп са међународним учешћем Синергија 2011. Доступно на: [https://www.researchgate.net/publication/342379461\\_SRBIA\\_I\\_ARHUSKA\\_KONVENCIJA\\_-IZAZOVI\\_U\\_PRAKSI](https://www.researchgate.net/publication/342379461_SRBIA_I_ARHUSKA_KONVENCIJA_-IZAZOVI_U_PRAKSI)

складу са Архуском конвенцијом.<sup>20</sup> Међутим, посматрајући активно право на информисање, чини се, да бар према последње доступном извештају Повереника, еколошки активисти нису били институционално довољно активни. Повереник је у свом поступању обрадио само један предмет који се тиче питања екологије, у сету других питања која се односе на обавезу достављања информација. Еколошки спорна ситуација, доступна у последњем извештају, односи се на територију града Бора и жалбу која је због недостављања података упућена на поступање Поверенику. Жалилац је истакао да му Министарство рударства и енергетике није доставило податке о зонама мињања и поштовању прописаних процедура на рудничким коповима.<sup>21</sup> Повереник је позитивно решио жалбу и истакао да су тражене информације од изузетног значаја за локално становништво, јер се односе на оно што утиче на квалитет њиховог свакодневног живота, здравље, имовину и животну средину, па као такве морају бити учињене доступним јавности.<sup>22</sup> На тај начин постављен је основ жалиоцу да покрене друге правне механизме који би утицали на решавање проблема, или евентуалну накнаду штете коју би по остварио по спорном питању. Такође, жалилац је на основу података могао да покрене и привремене мере или друге правне радње које би помогле да се ова ситуација реши у складу са позитивним законодавством Р. Србије<sup>23</sup> Без доступних информација, жалилац би се нашао у ситуацији која је немогућа за доказивање и решавање спорног правног питања. На терену екологије, видљиво је да активност еколошких удружења на институционалном нивоу, бар водећи се информацијама од јавног значаја, а према последњем извештају, није била адекватна активностима ван институционалног поља. Поред протестних активности које су имале улогу бар скретања пажње на горуће проблеме, улога нових политичких савеза који у својим програмима имају зелену агенду требало би да буде освешћивање грађана о процедуралним еколошким правима и више институционалних механизма у борби за чистију Србију.

Даља анализа ЗСПИЈЗ поставља пред нас два питања. Прво, да ли су грађани, као носиоци права на приступ информацијама, упознати и мотивисани да се служе законским правима. Друго у односу нормативног и фактичког, тј. да ли права и овлашћења, на приступ информацијама од јавног значаја (која су законом добро нормирана) функционишу једнако добро и у пракси. У процесу

---

<sup>20</sup> <https://pravonavodu.weebly.com/vesti/zajednicki-zahtevi-za-protest-ekoloski-ustanak-10-aprila-2021>, захтев бр. 4.

<sup>21</sup> <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/Publikacije/10Publikacija/10Publikacija.pdf>, приступљено 10.04.2022.

<sup>22</sup> <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/Publikacije/10Publikacija/10Publikacija.pdf>, приступљено 10.04.2022.

<sup>23</sup> Дреновак Ивановић, М., Ђорђевић, С., Важић, С., *Правни инструменти еколошке заштите - грађанскоправна и кривичноправна заштита*, Београд, 2015, стр. 67-110, доступно на: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/c/148291.pdf>



примене било ког правног акта, или још конкретније правне норме, прва фаза јесте њено сазнање од стране субјеката којима је упућена.<sup>24</sup> Крајем 2009. године извршено је кратко аналитичко истраживање са циљем анализе спознаје законских права на приступ информацијама од стране грађана. Резултати су показали да веома мали број грађана познаје своја права и користи се њима.<sup>25</sup> Иако је у време истраживања Закон о слободном приступу информацијама имао већ полудеценијски стаж, грађани нису били упознати нити едуковани у овом смислу. Са друге стране, питање је и развијености грађанских капацитета код нас, кроз ниво критичке мисли, како би се адекватно примениле одредбе овог закона.

Посматрајући правни живот ЗСПИЈЗ, видљиво је неколико проблема на пољу примене прописаног и остваривог - односа нормативног и фактичког. Са једне стране уочено је ћутање органа управе, као најчешћи основ за жалбе тражилаца информација и недовољна примена и познавање законске регулативе јавне власти. Такође, уочено је да се од стране грађана или група злоупотребљава суштина закона и "затрпавају" органи са захтевима.

С. Гајин је егзактним подацима и нормативно практичном анализом указао да се Повереник није служио тзв. критеријумом троделног теста у оцени да ли се може ограничити приступ одређеним информацијама.<sup>26</sup> Два се закључка намећу на основу овог истраживања. Први је да не постоји усклађеност између нормативног и фактичког и друга, да не постоји довољна оспособљеност процесних субјеката у примени закона. Такође, злоупотребе овлашћења, указују да свест грађана по овом питању није на високом нивоу. У смислу приметних злоупотреба у поступцима кршења људских права реаговао је и Европски суд за људска права. Суд је у једној од пресуда упозорио на масовно "затрпавање" предметима може да доведе до одређених рестриција које се тичу процесних субјеката из Р. Србије.<sup>27</sup> Законодавац је новим нормама исправио недостатке на које је указивала пракса примене старог закона. Године пред нама указаће нам да ли су устројена решења делотворна. На крају остаје питање оспособљености субјеката из домена овог закона, које је стална бољка наше управе и грађана. Како на страни државних органа, тако и на страни грађана неопходан је предан едукативни рад како би се знањем и информисаношћу предупредиле злоупотребе и непотребна ограничења јавно важних података.

---

<sup>24</sup> Више видети: Симић, М., Ђорђевић, С., Матић, Д., *Увод у право*, Крагујевац 2017, стр. 343.

<sup>25</sup> <https://voice.org.rs/gradani-ne-znaju-da-imaju-pravo-na-informacije-a-institucije-im-jos-i-odmazu-u-tome/> приступљено 04.04.2021.

<sup>26</sup> Гајин, С., *Одмеравање супротстављених интереса у примени закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја*, Српска политичка мисао, година XXV, св. 62, бр. 4/2018, стр. 233.

<sup>27</sup> Више видети: Пресуда ЕСЉП бр: 26271/20 од 09.12.2021.

### **3.2. Р. Србија - заштита података**

Како што смо већ напоменули између информација и података постоји суштинска разлика. На основу законских формулација прави се и језичко разликовање. Када се говори о дужностима органа јавне власти<sup>28</sup> говоримо о приступу информацијама. Са друге стране, ако смо на терену заштите информација, користимо термин подаци о личности. Посебан значај област заштите података добија последњих година, када развој технологија и информатичког друштва није испраћен адекватним правним регулативама и механизмима. Са те стране, улога и услуге Повереника су од изузетне важности за очување корпуса људских права на приватност и едукацију како обрађивача и руковаоца<sup>29</sup>, тако и грађана.

Суштински, ЗЗПЛ чини преведену верзију Европске уредбе *GDPR*<sup>30</sup>, која се и у говору користи готово паралелно за означавање поља заштите података. Међутим, упоредна анализа ова два документа указује нам у старту на прву мањкавост коју има ЗЗПЛ. Текст јесте готово идентичан, са одређеним језичким, али и процедуралним изменама, али је ЗЗПЛ "хендикепиран" је за део преамбуле уредбе *GDPR*. Како преамбула у овом случају има улогу уводног објашњења и садржински је чак обимнија од даљих чланова, јасно је да долази до практичних проблема који су плод нејасноћа захтеваног понашања<sup>31</sup>. Поред ових проблема, како истиче сам Повереник главна проблематика и разлог кршења одредби закона поред недовољно прецизног законског текста, долази из незнања. Иако незнање није оправдање<sup>32</sup>, потреба додатног ангажовања у пољу едукације субјеката који обрађују, али и чији се подаци обрађују један је од императива Повереника у наредном периоду.

Ако генерално посматрамо услуге које Повереник пружа, ослањајући се на праксу рада, могло би се рећи да се оне могу поделити у неколико целина. Практично, делатност Повереника обухвата давање мишљења, издавање решења, упозорења и подношење пријава.<sup>33</sup> Требало би додати да је још једна важна улога и услуга Повереника у домену едукације. У то циљу, Повереник предузима активности самоиницијативно и по иницијативи образовних институција. У оквиру услуге давања мишљења, једна од најважнијих улога по

---

<sup>28</sup> Орган јавне власти је такође категорија коју дефинише Закон о слободном приступу информација од јавног интереса. Више видети: Вучковић Ј., *нав. чланак* стр. 189.

<sup>29</sup> Руковалац и обрађивач су термини који се користе у Закону о заштити података о личности. При чему се руковаоцем подразумева орган власти, физичко или правно лице које одређује сврху и начин обраде, а обрађивачем који врши наведену радњу. Чл. 4, ст. 1, тач. 8 и 9.(Сл. гласник РС, бр. 87/2018).

<sup>30</sup> <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>

<sup>31</sup> Преамбула садржи чак 173 члана за разлику од саме уредбе која у даљем делу има 99 чланова.

<sup>32</sup> *Ignorantia legis non excusat* - Непознавање закона није изговор.

<sup>33</sup> Андоновић, С., *Основи права заштите података о личности*, Београд, 2020, стр. 201.

С. Андоновић, била је саветодавно, стручна. У поступку усвајања законског текста новог ЗЗПД, на Нацрта закона, Повереник је поднео велики број критика и сугестија. Из угла правног нормирања потребно је указати да се на горе наведено, неадекватно инкорпорирање одредаба *GDPR*, наставља и непоштовање Јединствених методолошких правила за израду прописа.<sup>34</sup> Како би се повећао стручни ниво поступања по нормама Повереник је мишљењем предложио измене Нацрта у делу сертификавања, као потврде о нивоу усклађености институција са законом, али и оспособљености појединаца да рукују осетљивим подацима.<sup>35</sup> Неке од ових одредби су прихваћене па је део Нацрта измењен, али непотпуно. Из тог разлога поступак сертификације још увек има мањкавости које су садржане у садашњем ЗЗПД<sup>36</sup>, а које је неопходно конкретизовати подзаконским актима. Поред ових сугестија, у оквиру мишљења, Повереник је изразио и несагласност са уређењем области видео надзора, као једног од инструмената контроле и коришћења података о личности. Примедбе Повереника требало би да служе као путоказ будуће легислативе обзиром на богато искуство које ова институција има.<sup>37</sup> На ова изнета мишљења, а користећи се праксом рада Повереник је издавао упозорења. Један део упозорења који је упућиван органима управе тиче се управо видео надзора и коришћењем ових инструмената у контроли грађана. Такође, Повереник је упозорењима утицао на коришћење података запослених у органима управе и на тај начин својим услугама доприносио бољој превенцији евентуалних злоупотреба. Издавање решења Повереника веома је важна улога повереника у изградњи капацитета правне државе. Једно од најважнијих решења тиче се управо контроле изношења података из земље које је регулисано ЗЗПД. Повереник у оквиру својих услуга даје или одбија захтеве својим решењем.<sup>38</sup> У овом смислу изузетно је важно и развијање капацитета државних центара за складиштење података и укључивање Повереника у контролу функционисања складиштења података. Стварањем капацитета за адекватно задржавање података у нашој држави, постављају се услови да се и са практичне стране обезбеди чување података. Повереник такође, има овлашћење и обавезу да подноси кривичне пријаве када за то постоје законом прописани услови. Обзиром на инспекцијске надзоре и на проактивну улогу коју има повереник у функционисању правне државе ово је јако значајна улога.

Последња али јако важна улога повереника је у процесу едукације и образовања. Као што је Повереник више пута истицао једна од основних мана

---

<sup>34</sup> Сл. гласник РС, бр. 21/10.

<sup>35</sup> Мишљење Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности на Нацрт закона о заштити података о личности, бр. 073-11-1889/2017-02 од 14.04.2014.

<sup>36</sup> Чл. 61. и 62 Сл. гласник РС бр 87/2018

<sup>37</sup> Андоновић, С., *нав.дело*, стр. 202.

<sup>38</sup> *Исто*.

новог закона је слабо знање о нормама и схватање о начинима примене. Два су пута тежњи ка образовањем у делу заштите података које предузима Повереник. Самоиницијативно Повереник упућује генерални позив руковооцима и обрађивачима да се јаве и заједнички организују бесплатне обуке којима би представници Повереника указали на све новине и евентуално практичне проблеме заштите података у пракси.<sup>39</sup> По иницијативи образовних институција Повереник се укључује у обуке које се тичу пружања нових нивоа знања из области како приступа информацијама, тако и заштите података. На Универзитету у Београду, Факултет Безбедности и на Универзитету у Крагујевцу Правни факултет, у сарадњи са Повереником спроводе се програми обуке који се тичу кључних елемената и оспособљавања кандидата за бављење темом приступа информацијама и заштитом података у пракси. Ово су примери добре праксе, а у будућности је неопходно радити на адекватно уређеном поступку издавања сертификата за ову област којима би се верификовало знање.

#### 4. Закључак

Поље приступа информацијама и заштите података од самих основа и првог ЗСПИЈЗ креће се у опсегу иновативности и добре нормираности. Међутим, како су правне норме саставни део друштвене збиље највише проблема долази услед неадекватне стручне оспособљености државних органа са једне и грађана са друге стране. У том смислу потребно је континуирано радити на образовним политикама, али и подржавати пионирске напоре појединаца и институција на овом плану. Како би се поспешило систем образовања, неопходно је у старту прописати јасне критеријуме за издавање сертификата у области приступа и заштите података који би били потврђени од стране државе, као валидне гаранције знања и оспособљености из ових области. У циљу постизања двоструког ефекта, децентрализације и државно значајне сертификације, на трагу постојања Државног дата центра и првог свеобухватног програма на Правном факултету Универзитета у Крагујевцу, можда би управо образовни сертификациони центар требало лоцирати и развијати у Крагујевцу.

---

<sup>39</sup> Увидом у извештаје Повереника видимо да је у 2020. години одржано 26 обука, у 2021. 20 и у 2022. само 2 обуке. Пандемија *COVID 19* несумњиво је утицала на број изведених обука, што свакако има негативан утицај на развој знања а тиме и адекватне примене прописа из домена заштите података.

*Nikola Ivković, Assistant  
Faculty of Law, University of Kragujevac*

## **SERVICES OF THE COMMISSIONER FOR INFORMATION OF PUBLIC SIGNIFICANCE**

### ***Summary***

*The paper discusses the nature, functions and competencies of the Commissioner for Information of Public Importance and Personal Data Protection. The set of functions essentially represents the services that the Commissioner performs in order to achieve the most stable foundations of a legal and democratic state. The introductory part analyzes the origin and historical genesis of the development of commissioners in the field of information. The question of the justification and nature of special types of ombudsmen and the category of information and data protection commissioner is raised. The second part aims to look at the way services are provided. Along with the analysis of the justification of the existence of the Commissioner for Information and Data Protection globally, the basis and manner for incorporation into the system of R. Serbia. Through two separate parts, the right of access to information and the right to data protection, the legal system of R. Serbia. As the two parts of the information sky are merged into one role of the Commissioner for Information of Public Importance and Personal Data Protection, the analysis also indicates the quality of service provided from this perspective. Finally, the idea of a certification center was presented, which would be located at the University of Kragujevac in order to compensate for the handicap of insufficient knowledge in the field of information and data.*

**Key words:** *special ombudsman, commissioner, free access, data protection, jurisdiction.*

### **Литература**

- Андоновић, С., *Основи права заштите података о личности*, Београд 2020.  
Виг, З., Гајинов, Т., *Србија и Архуска Конвенција - изазови у пракси*, 8. Научни скуп са међународним учешћем, Синергија, Бјељина, 2011.  
Вучковић, Ј., *Право на приступ информацијама од јавног значаја*, Зборник Правног факултета у Нишу, год. LIV, бр. 54/2009.

- Гајин, С., *Одмеравање супротстављених интереса у примени закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја*, Српска политичка мисао, год. XXV, св. 62, бр. 4/2018.
- Гајин, С., *Људска права, правно систематски оквир*, Београд, 2012.
- Дилигенски, А., Прља, Д., *Facebook, заштита података и судска пракса*, Београд 2019.
- Ђорђевић, С., *Реформа правних студија и услуга високог*, Зборник радова: Право и услуге, Крагујевац, 2018.
- Милков, Д., *Специјализовани омбудсмани*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 3/2007.
- Roodt, V., *On public happiness*, South African Journal of Philosophy, no. 33 (4)/2014.
- Симић, М., Ђорђевић, С., Матић, Д., *Увод у право*, Крагујевац 2017.