

Милица САНТРАЧ

водећи стручни сарадник за односе са регулаторним телима
Јавно предузеће „Електропривреда Србије“, Дирекција за правне
и опште послове, Београд

ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА И ЗАШТИТА ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ У ПРИВРЕДНИМ ДРУШТВИМА НА ПРИМЕРУ ЕЛЕКТРОПРИВРЕДЕ СРБИЈЕ

I Увод

„Сва људска бића рађају се слободна и једнака у достојанству и правима. Она су обдарена разумом и свешћу и треба да једно према другом поступају у духу братства“¹ каже први члан Универзалне декларације о људским правима. По рођењу и у првим тренуцима живота човек већ има људска права. Она су загарантована, неotuђива и регулисана низом међународних докумената.

Право на приступ информацијама од јавног значаја и заштита података о личности представљају посебна права која су се издвојила из својих ширих облика – фундаменталних људских права: права на слободу изражавања и права на приватност (приватни и породични живот).

Један од основних показатеља напретка демократског друштва је потреба да његови грађани буду информисани, како би и сами могли на посредан начин активно да учествују у друштвеним процесима. Стицањем информација о раду органа власти, кроз принцип отворено-

1 Универзална декларација о људским правима усвојена је и проглашена резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација 217 од 10. децембра 1948. године; 48 држава је гласало за, ниједна против, док је 8 било уздржано (укључујући Југославију, Саудијску Арабију, Јужну Африку и СССР).

сти и транспарентности, грађани индиректно контролишу представнике власти, који су победили на демократским изборима. Сврха гаранције права на информације од јавног значаја јесте да се свим грађанима да могућност да контролишу органе власти и утичу на решавање друштвених и политичких питања која нису везана само за њих као појединце.

Са друге стране у ери модернизације, заштита личних података добија на значају, услед бројних злоупотреба података, којих је све више са развојем научних и техничких достигнућа. У поштанским сандучићима налазимо разне понуде за различите услуге и робе, а да нисмо ни свесни начина на који су наши подаци доспели до лица која нам овакве понуде шаљу. Много пута и сами олако дајемо своје личне податке, приликом куповине производа како бисмо остварили одређени попуст или освојили добитак у наградној игри, а често и без наше воље неко уступа наше личне податке без личног пристанка. Управо у том циљу су и донети бројни међународни акти, а у припреми је и доношење нових, јер са новим технологијама истовремено су и све веће могућности за многе злоупотребе.

II Правни оквир

Правни основ за доношење Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја² и Закона о заштити података о личности³ је Устав Републике Србије,⁴ којим се у члану 51 гарантује право на обавештеност, односно члану 42 којим се гарантује заштита података о личности. У складу са Споразумом о стабилизацији и придруживању између Европске уније, са једне стране и Републике Србије, са друге стране, из 2008. године, Влада Републике Србије је донела Стратегију заштите података о личности,⁵ којом су обезбеђени услови за извршавање преузетих међународних обавеза у погледу усаглашавања домаћег законодавства са прописима Европске уније (даље: ЕУ) и испуњавање обавеза које произилазе из чланства у Савету Европе. Ради испуњења сврхе и циља ових Закона донет је и низ подзаконских аката.

III Слободан приступ информацијама од јавног значаја

Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја (даље: ЗСПИЈЗ) створени су услови за слободан приступ документима

2 Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја (*Службени гласник РС*, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10).

3 Закон о заштити података о личности (*Службени гласник РС*, бр. 97/08).

4 Устав РС (*Службени гласник РС*, бр. 83/06 и 98/06).

5 Стратегија заштите података о личности (*Службени гласник РС*, бр. 58/10).

којима располажу органи власти, ради остварења и заштите интереса јавности да зна и изградње слободног демократског поретка и отвореног друштва.

Информације о којима јавност има оправдани интерес да зна, садржане у документима којима располажу органи власти, а тичу се њиховог рада и поступака, морају бити доступне свим грађанима и медијима, осим у ограниченом броју случајева када орган власти може да их ускрати.

Право на приступ информацијама од јавног значаја обухвата: право тражиоца информације на обавештење да ли орган власти има у поседу одређену информацију, право на увид у документ, право на издавање копије документа који садржи тражену информацију, као и право да му се копија документа достави на његову адресу, при чему тражилац сноси трошкове достављања копије. При том, орган власти није дужан да тражиоцу информације сачињава нови документ, већ да му омогући увид или копију документа у којем је садржана информација од јавног значаја, водећи рачуна да приликом остваривања права на приступ не буду повређена права личности, чији се подаци помињу у документу, откривени подаци који представљају пословну тајну у складу са актом о пословној тајни, односно да се не повреди тајност података од виталног значаја за одбрану земље, као и друге околности из члана 9 ЗСПИЈЗ.

Приликом поступања по захтеву тражиоца информације од јавног значаја орган власти мора уважавати право тражиоца да му се приступ информацији омогући на начин који он определи у свом захтеву, при чему тражилац може захтевати један или више начина за остваривање својих права. Фактички, тражилац сам одређује садржину свог права, а оправдан интерес јавности да зна се претпоставља, па је орган власти тај који треба да доказује супротно, уколико је неки други интерес претежнији.

Привредна друштва на које се односи обавеза примене ЗСПИЈЗ и Закона о заштити података о личности морају у сваком конкретном случају, зависно од врсте и садржине поднетог захтева, а на основу детаљне анализе и једновремене процене приоритетних начела ових закон, да оцене да ли је претежнији интерес јавности да зна или заштита података о личности. Адекватно поступање по захтеву тражиоца информације захтева познавање и примену прописа из разних области који се односе на рад и пословање привредних друштава, познавање општих правних принципа и активно учешће у оцени поднетог захтева по принципу да је сваки захтев специфичан, да тражи посебну обраду, активан однос запослених у привредном друштву који по свом радном месту и положају могу да допринесу испуњењу законске обавезе. Стога се ни један захтев не сме и не може решавати по аутоматизму.

IV Заштита података о личности

Уставом Републике Србије гарантована је заштита људских права те свако прикупљање, држање, обрада и коришћење података о личности мора бити уређено законом.

Законом о заштити података о личности (даље: ЗЗПЛ) уређено је шта се сматра податком о личности, питање правног основа за обраду личних података, обавезе руковаоца података о личности, поступање руковаоца података по захтеву за обавештење, увид и копију, поступак по жалби и надлежност Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.

Приликом обраде података о личности руковаоци података морају водити рачуна о дозвољености обраде податка, што значи да могу обрађивати само личне податке, чија је обрада дозвољена законом, или ако за обраду постоји пристанак појединца, чији се подаци обрађују. Три основна начела у обради података, којих се руковаоци података морају придржавати су начело забране дискриминације (заштита личних података мора бити гарантована свима без обзира на године, пол, узраст, политичко опредељење, имовинско стање...), начело сразмерности (могу се обрађивати само они подаци који су очигледно потребни и примерени за остварење сврхе обраде) и начело тачности и ажурности (обрада података није дозвољена ако је податак непотпун, застарео или неистинит, односно није заснован на веродостојном извору).

Обрада података о личности без пристанка је дозвољена у случајевима заштите животно важних интереса неког лица, а посебно живота, здравља и физичког интегритета, односно у сврху извршавања обавеза одређених законом, актом донетим у складу са законом или уговором закљученим између лица и руковаоца, као и ради припреме закључења уговора.

Обрада података о личности без пристанка дозвољена је и у другим случајевима које предвиђа ЗЗПЛ или други пропис донет у складу са ЗЗПЛ, ради остварења претежног оправданог интереса лица, руковаоца или корисника. Ради се о још једном изузетку од обраде података о личности на основу пристанка. Законска одредба је веома општа, па зато појам „остварење претежног оправданог интереса лица“ треба ценити кроз праксу Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (даље: Повереник) и судова.

У случају обраде података уз пристанак физичког лица, примењују се одредбе ЗЗПЛ којима се утврђује: начин давања пристанка (писмено или усмено на записник), претходно обавештење о обради приликом прикупљања података, као и право лица да захтева од руковаоца обавештење о обради података.

Сам назив Закон о заштити података о личности упућује на то да је његов основни циљ управо заштита података о личности ради спречавања злоупотреба, уништења, губитка података, неовлашћених промена и приступа подацима. Да би се то постигло неопходно је предузети одговарајуће кадровске и организационе мере за обезбеђење података о личности. Кадровске мере подразумевају обученост запослених који у оквиру својих послова врше обраду података о личности, у погледу обезбеђења и заштите личних података.

У циљу заштите и обезбеђења личних података установљена је обавеза руковооца да образује, води и благовремено ажурира евиденције података о личности и да их пријави у Централни регистар. Централни регистар омогућава грађанима да сазнају које податке о њима обрађују одређени руковооци података, по ком основу, који је рок за чување личних података и које мере заштите су предузете. Са друге стране Централни регистар помаже Поверенику у пословима надзора и сагледавања које су евиденције пријављене, да ли се подаци обрађују сходно сврси ради које је евиденција образована, да ли је у питању прекомерна обрада и које мере обезбеђења и заштите података је руковалац података предузео.

V Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности

Доношењем Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја установљен је Повереник за информације од јавног значаја као независан самосталан државни орган, у циљу остваривања и заштите права на приступ информацијама од јавног значаја.

Усаглашавајући своје законодавство са међународним актима које је донела ЕУ неопходно је било да се установи орган који ће вршити надзор и над заштитом података о личности, ради спречавања њихове злоупотребе.

Многе државе чланице ЕУ су област информација од јавног значаја и област заштите података о личности повериле посебним независним државним органима. То је довело до бројних проблема, јер су ове две области тесно повезане, а често се дешавало да су надлежни органи доносили чак контрадикторне одлуке. То је разлог што у новије време долази до обједињавања функција независних органа у погледу приступа информацијама од јавног значаја и заштите података о личности, што је случај и са законодавством Републике Србије.

У српском правном систему, поред надлежности по питању приступа информацијама од јавног значаја, Повереник има овлашћења и у

погледу заштите података о личности и то као другостепени орган који право на заштиту података о личности штити у поступку по жалби и као надзорни орган у функцији спровођења закона.

VI ЈП ЕПС и зависна привреда друштва

Јавно предузеће „Електропривреда Србије“ (даље: ЈП ЕПС) основано је ради обављања делатности производње, дистрибуције и трговине електричном енергијом. ЈП ЕПС је матично предузеће, које остварује власничка и управљачка права у 12 зависних привредних друштава (7 за производњу електричне енергије и угља и 5 за дистрибуцију електричне енергије) и представљају групу друштва повезаних капиталом у смислу закона којим се уређује правни положај привредних друштава, те се у том смислу остварује значајна интеграција у пословању и обављању делатности (Електропривреда Србије као група нема својство правног лица). Иако је, основао три јавна предузећа на Косову и Метохији, од јуна 1999. године ЈП ЕПС није у могућности да управља својим капацитетима на КиМ.

Када је у питању Електропривреда Србије, као претходно питање у примени ЗСПИЈЗ наметнуло се питање ко је носилац обавезе пружања информација од јавног значаја. У том смислу од надлежног Министарства затражено је мишљење о обавези пружања информација од јавног значаја од стране зависних привредних друштава ЈП ЕПС која обављају делатност производње електричне енергије и производње угља.

Према Закону о енергетици,⁶ сагласно Закону о државној управи,⁷ привредним друштвима која обављају делатност дистрибуције електричне енергије и управљања дистрибутивним системом поверени су поједини послови државне управе у делу одобравања прикључења енергетских објеката на дистрибутивни систем и приступа дистрибутивном систему.

Сагласно мишљењу Министарства културе,⁸ обавезу да у складу са ЗСПИЈЗ обезбеде право на приступ информацијама од јавног значаја има: ЈП ЕПС по самом Закону – по основу оснивања, зависна привредна друштва која обављају делатност производње електричне енергије и угља по основу оснивања од стране ЈП ЕПС, а дистрибутивна привредна друштва по основу вршења јавних овлашћења у складу са законом.

6 Закон о енергетици (*Службени гласник РС*, бр. 57/11 и 80/11).

7 Закон о државној управи (*Службени гласник РС*, бр. 79/05, 101/07 и 95/10).

8 Мишљење Министарства културе бр. 011–00–00070/2005–01, од 10. јуна 2005. године.

Иако ЗСПИЈЗ не садржи одредбе које би органе јавне власти обавезивале на доношење интерног акта, ЈП ЕПС је донео унутрашњи акт под називом Упутство за поступање по захтеву за слободан приступ информацијама од јавног значаја, којим су утврђена правила поступања приликом одлучивања по захтеву за приступ информацијама од јавног значаја који тражилац упути ЈП ЕПС.

За одговорно лице које је овлашћено за поступање по захтевима за приступ информацијама од јавног значаја у ЈП ЕПС, одређен је руководиолац организационе целине у којој се обављају послови информисања, како би се ажурно реаговало на систематичан начин.

Ради обавештавања јавности о раду органа власти законодавац је чланом 39 ЗСПИЈЗ предвидео обавезу државног органа да најмање једном годишње израђује информатор са основним подацима о свом раду, а такође је у члану 43 установљена је обавеза државног органа да до 20. јануара текуће године за претходну годину подноси годишњи извештај Поверенику о радњама предузетим у циљу примене ЗСПИЈЗ. У оба случаја носилац обавезе доношења како информатора, тако и извештаја о раду је државни орган, под којим се у смислу члана 3 тачка 1 ЗСПИЈЗ подразумевају државни органи, органи територијалне аутономије, локалне самоуправе и организације којима је поверено вршење јавних овлашћења (у ову категорију по императивној одредби не спадају ЈП ЕПС и зависна привредна друштва за производњу електричне енергије и угља). Стога је неспорно да у оквиру Електропривреде Србије, као носиоци јавних овлашћења – привредна друштва за дистрибуцију електричне енергије имају обавезу израде информатора и извештаја о раду.

Ипак и поред неспорних законских одредби ЈП ЕПС и његова зависна привредна друштва за производњу електричне енергије и производњу угља израђују годишње извештаје и у законом предвиђеном року достављају Поверенику. У току свог поступања по захтевима тражиоца информације од јавног значаја, ЈП ЕПС се увек трудио да адекватно одговори на захтев тражиоца на начин прецизиран у захтеву, чак је као друштвено одговорна компанија и састављао информације ради одговора на захтеве тражиоца информација иако нема ту законску обавезу.

Рад ЈП ЕПС у области слободног приступа информацијама од јавног значаја од почетка примене Закона до сада обележен је повећаним бројем захтева за приступ информацијама од јавног значаја, у једном случају је закључком Повереника изречена новчана казна, поднете су две жалбе тражиоца информације по којима још није одлучено и дато је једно упозорење Повереника у погледу заштите податка о личности, по којем је ЈП ЕПС одмах поступио. По свим захтевима поступано је у

прописаном року, осим у случају када је због обима информација дошло до продужења рока, што је у складу са законским могућностима. У случајевима када информације које је тражилац захтевао нису биле у поседу ЈП ЕПС, тражилац је увек био упућиван на субјекта, који по сазнању ЈП ЕПС, поседује тражене информације.

Основни проблеми у примени ЗЗПЛ је што понекад за обраду података не постоји изричит законски основ, односно лична сагласност или законом није уређена сврха и обим података који се обрађују, временско трајања и др. (и што је најопасније у многим случајевима се ради о обради нарочито осетљивих података). У недостатку потребне регулативе и техничких услова заштите података о личности у савременим условима електронског пословања, привредна друштва се суочавају са бројним проблемима и са повећаним ризиком да се повреде начела ЗЗПЛ, али и да се отежано обављају текући послови, што захтева усавршавање законске регулативе у том правцу.

ЗЗПЛ је општи, матични закон у области заштите података о личности, а да при том принципи и друге опште одредбе ЗЗПЛ нису конкретизовани посебним – секторским законима. Тако на пример и поред предлога ЈП ЕПС да се у нови Закон о енергетици уграде посебне одредбе о подацима о личности, то није учињено, а то такође није случај ни у другим посебним – секторским законима, односно обрада података о личности уређује се чешће подзаконским прописима, тако да се ова питања морају приоритетно решавати потребним усклађивањем прописа.

С обзиром да се ЗСПИЈЗ заснива на концепту по коме је приступ информацијама од јавног значаја начело, а тајност изузетак, и да се приступ информацијама може појединачно ограничити искључиво из разлога и под условима који су утврђени овим законом, у пракси се дешавало да је ЈП ЕПС информације које су означаване као пословна тајна ускраћивао тражиоцу, али је у поступку по жалби Повереник ценио претежнији интерес јавности да зна. Тако су тражиоцу морали бити достављени целокупни материјали, иако је било покушаја да се затамне и учине недоступним одређени подаци. У свом раду ЈП ЕПС закључује велики број уговора који садрже поверљиве одредбе, чије би откривање могло имати утицај на питање конкуренције и заштиту интереса пословних партнера на које се закон не односи. Дешавало се да се тражиоцу доставља комплетан, веома обиман материјал који изискује веома велики утрошак времена што у пракси ствара озбиљне проблеме. У том смислу неопходно је да се унапреди законска регулатива и прецизније дефинише појам информације од јавног значаја, прошири могућност ускраћивања информација из разлога поверљивости пословних информација, односно да се прописима којима се уређује тајност

података и пословна тајна прецизира начин остваривања увида у податке.

Право на приступ информацијама су користили грађани, удружења грађана, посланичке групе, представници медија, „узбуњивачи“ који се боре против корупције, а интересовање се највише односило на зараде и примања запослених, донације и спонзорства, уговоре о делу и привремене и повремене послове, дуговања за електричну енергију, пројекте са стратешким партнерима и другим пословним партнерима (споразуме, уговоре, протоколе), спроведеним јавним набавкама, активностима за заштиту животне средине, и др. Једини разлог на који се ЈП ЕПС позивао код ускраћивања информација је поверљивост или тајност информација и заштита приватности. ЈП ЕПС се никада није позивао на злоупотребу права на приступ информацијама, чак и у случају да је од истог лица тражен велики број информација, као ни у ситуацијама у којима се тражилац информација обраћао неколико пута (различитим захтевима) са захтевом за више информација, чиме је показан одговоран однос према захтевима јавности и отвореност у раду

У вези са применом ЗЗПЛ, приоритетна обавеза за ЈП ЕПС била је да се збирке података о личности устроје и воде у складу са одредбама ЗЗПЛ и Уредбом о обрасцу за вођење евиденције и начину вођења евиденције о обради података о личности, и да се те евиденције пријаве у Централни регистар. ЈП ЕПС је пријавио тринаест збирки података о личности у Централни регистар, које је Повереник и објавио и то: Евиденција о запосленим лицима, Евиденција о уласку, кретању и боравку других лица у пословним просторијама и објектима ЈП ЕПС, Евиденција о идентификационим картицама за приступ, кретање и боравак у пословним зградама ЈП ЕПС, Евиденција обвезника радне обавезе, Евиденције о зарадама, накнадама зарада и другим личним примањима запослених и приходима лица ван радног односа, Евиденција о стручном образовању и усавршавању, Евиденција о радним местима са повећаним ризиком, Евиденција о здравственом стању и повредама на раду, Евиденција о поклонима, Видео снимци, EPSCODEX, Евиденција о подацима кандидата за радно место по конкурс у и Евиденција о подацима лица заинтересованих за запослење у ЕПС без расписаног конкурса.

Ради координираног поступања у устројавању и пријављивању збирки података о личности у складу са ЗЗПЛ, генерални директор ЈП ЕПС је из редова запослених решењем одредио координатора активности на уносу евиденција збирки података о личности у Централни регистар (даље: Координатор), а у циљу ефикасног и квалитетног извршавања обавеза које проистичу при прикупљању и обради података о личности, донета је Одлука о поступању приликом прикупљања, об-

раде и евидентирања података о личности. Такође, су обавештени руководиоци стручних служби, који у свом делокругу врше обраду података о личности да најкасније у року од 7 дана, пријаве Координатору све промене до којих буде долазило у оквиру већ пријављених евиденција, односно да пријаве нове евиденције које настану у току рада службе којом руководе, како би Координатор могао да у законом предвиђеном року у Централни регистар пријави измене постојећих, односно настанак нових евиденција.

ЈП ЕПС је одмах по доношењу ЗЗПЛ ради одговорног поступања у примени законских обавеза исказао спремност за посебном едукацијом запослених, па су у просторијама ЈП ЕПС организоване презентације о примени ЗСПИЈЗ и ЗЗПЛ у организацији Повереника, са посебним акцентом на обавезе ЈП ЕПС.

Када су у питању лични подаци ЈП ЕПС је у својој пракси имао примере у којима су поједини правни субјекти захтевали од ЈП ЕПС да им се уступе подаци које привредна друштва за дистрибуцију електричне енергије прикупљају о купцима електричне енергије, што је ЈП ЕПС одбијао из разлога што су подаци прикупљани за потребе закључења уговора са купцима електричне енергије или прикључења на дистрибутивни систем, па се не могу уступати трећим лицима у друге сврхе мимо њиховог пристанка у законом предвиђеној форми. ЈП ЕПС је о томе добио Мишљење Повереника,⁹ које је и објављено на његовом сајту.

Са друге стране ЈП ЕПС је добијао питања због чега од купаца електричне енергије није тражена сагласност за коришћење њихових података за потребе радиотелевизијске претплате. У том смислу је зависно привредно друштво „Електровојводина“, д.о.о. Нови Сад затражило мишљење Повереника о дилеми да ли постоји обавеза тог друштва да изврши тражену доставу података о личности Радиодифузној установи „Радио телевизија Србије“ (даље: РДУ РТС). Повереник је у вези са тим дао Мишљење¹⁰ у коме се каже да је радио-телевизијска претплата законска обавеза установљена одредбом члана 81 став 3 Закона о радиодифузији¹¹ у корист РДУ РТС као руковаоца података о личности обвезника претплате, а одредбом члана 12 тачка 2 ЗЗПЛ је одређено да је обрада без пристанка дозвољена у сврху извршења обавеза прописаних законом.

Одредбом члана 83 став 8 Закона о радио дифузији је прописано да се наплата месечне претплате врши преко јавног предузећа које

9 Мишљење Повереника бр. 011-00-00030/2011-5, од 8. фебруара 2011. године.

10 Мишљење Повереника бр. 011-00-00080/2011-05, од 9.3.2011. године.

11 Закон о радиодифузији (*Службени гласник РС*, бр. 42/02, 97/04 и 76/05), чл. 81 ст. 3.

обавља делатност производње и дистрибуције електричне енергије, у складу са уговором који закључи са РДУ РТС, те стога по Мишљењу Повереника, ЈП ЕПС и „Електровојводина“ д.о.о. Нови Сад, имају статус обрађивача података о личности обвезника претплате, јер имају у поседу податке о купцима електричне енергије по основу закључених уговора са купцима електричне енергије, који истовремено имају статус обвезника радио-телевизијске претплате.

У конкретној ситуацији настаје, међутим, проблем због тога што одредбом члана 81 став 10 Закона о радиодифузији није прописано који се подаци о личности обвезника радио-телевизијске претплате прикупљају.

Сходно начелима из ЗЗПЛ, мишљење Повереника је да РДУ РТС нема овлашћење да захтева доставу већег броја података о личности од оних података који су довољни за утужење неуредних обвезника РТВ претплате (име, презиме и кућна адреса, као и доказ о постојању и висини дуга због неплаћања или неуредног плаћања).