



Analiza procesa usvajanja zakona u Republici Srbiji

# Proces donošenja Strategije zaštite podataka o ličnosti u Republici Srbiji

Autor analize: Damjan Mileusnić, Partneri Srbija

Analiza procesa usvajanja zakona u Republici Srbiji

# Proces donošenja Strategije zaštite podataka o ličnosti u Republici Srbiji

Autor analize: Damjan Mileusnić, Partneri Srbija

CRTA:

FONDACIJA  
SLAVKO  
ČURUVIJA  
FOUNDATION



 PARTNERI  
SRBIJA



#EY  
ZA TEBE

Ova publikacija je objavljena uz finansijsku pomoć Evropske unije. Za sadržinu ove publikacije isključivo je odgovorna Crta sa partnerima Slavko Čuruvija fondacijom i Partnerima za demokratske promene Srbija i ta sadržina nužno ne odražava zvanične stavove Evropske unije.

## ● Proces izrade Strategije

Iako je Srbija u novembru 2018. godine dobila novi Zakon o zaštiti podataka o ličnosti (u daljem tekstu: ZZPL), po uzoru na Uredbu EU o zaštiti podataka (eng: General Data Protection Regulation – GDPR) i tzv. Policijsku direktivu (eng: Law Enforcement Directive – LED), primena ovog propisa i dalje nije u potpunosti zaživela. Srbija nije ispunila obavezu iz samog Zakona, kao ni iz Akcionog plana za poglavlje 23, u pogledu usklađivanja sektorskih propisa sa ZZPL, za šta je rok bio kraj 2020. godine. Takođe, obveznici Zakona (rukovaoci i obrađivači podataka iz javnog, privatnog i civilnog sektora) ne ispunjavaju u dovoljnoj meri svoje obaveze, zbog nedostatka znanja i kapaciteta, ali i odsustva principa odgovornosti za povrede prava građana koje nastaju kršenjem propisa. Konačno, građani nisu u dovoljnoj meri upoznati sa svojim pravima, te ne koriste dostupne pravne mehanizme za njihovu zaštitu.

Još u februaru 2016. godine, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (u daljem tekstu: "Poverenik") u svom [pismu Vladi Republike Srbije](#) ukazao je na neadekvatan odnos države prema stanju zaštite podataka o ličnosti u zemlji, i naglasio da je u tom trenutku prošlo već 5 i po godina od kako je Vlada RS donela prvu Strategiju o zaštiti podataka o ličnosti (davne 2010. godine) i da je "odnos prema donošenju te Strategije možda najbolja ilustracija zabrinjavajuće lošeg odnosa prema zaštiti podataka o ličnosti". U pismu se takođe ističe da Vlada ne samo da nije formirala posebno radno telo koje će nadzirati obezbeđivanje uslova i sprovođenje akcionog plana, već nije donela ni sam Akcioni plan za implementaciju Strategije, iako je rok za izradu tog dokumenta bio 90 dana od objavljivanja Strategije. Poverenik je ukazao i da je "kvalitativna promena odnosa nadležnih, a pre svega Vlade Republike Srbije prema stanju u ovoj oblasti, bitan uslov za ostvarivanje ciljeva definisanih u Akcionom planu za stvarnu, realnu garanciju prava koja građanima Srbije jemče Ustav i zakoni."<sup>1</sup>

Gotovo 12 godina nakon što je usvojena prva Strategija zaštite podataka o ličnosti, otpočelo se sa radom na izradi nove Strategije koja bi trebalo da na jedan sveobuhvatan i koherentan način odredi pravac i način unapređenja stanja u oblasti zaštite podataka o ličnosti, pre svega u pogledu reforme pravnog okvira i njegove bolje primene.<sup>2</sup>

11. juna 2021. godine Vlada Republike Srbije donosi [Odluku o obrazovanju Radne grupe za pripremu Predloga strategije zaštite podataka o ličnosti sa Akcionim planom: 59/2021-26](#) koja za cilj ima izradu predloga Strategije i Akcionog plana.

Prvobitnom odlukom, Radnu grupu su sačinjavali isključivo predstavnici rukovalaca podacima o ličnosti, i to organa vlasti – Vlade, ministarstava, pravosuđa...<sup>3</sup> Odlukom Vlade se takođe propisuje da će Radna grupa moći da po potrebi poziva predstavnike državnih organa i organizacija, kao i stručnjake iz oblasti zaštite podataka o ličnosti da učestvuju u radu Radne grupe.<sup>4</sup>

Na početku rada Radne grupe, predstavnici organizacija civilnog društva i predstavnici društvenih grupa i građana čiji se podaci obrađuju nisu bili zastupljeni. Međutim, nakon konsultativnog sastanka sa Poverenikom održanog u decembru 2021. godine, dve organizacije civilnog društva - Partneri za demokratske promene Srbija (Partneri Srbija) i SHARE fondacija, kao predstavnici Nacionalnog konventa za Evropsku uniju su uključene u rad Radne grupe. Ovome je doprinela podrška Poverenika Milana Marinovića.

Od decembra 2021. godine održano je nekoliko sastanaka Radne grupe na osnovu kojih je izrađen prvi nacrt Strategije. Prvi sastanak održan je u decembru 2021. godine nakon čega se pristupilo izradi nacrta Strategije.

U martu 2022. godine, članovi Radne grupe imali su priliku da dostave svoje komentare i predloge na Strategiju. Partneri Srbija 11. marta 2022. godine dostavili su 24 predloga aktivnosti koje bi trebalo implementirati u sam dokument. Između ostalog, Partneri Srbija predložili su sledeće aktivnosti: izmene Krivičnog zakonika (konkretno pooštavanje kaznene politike u slučaju neovlašćenog prikupljanja ličnih podataka), usklađivanje drugih sektorskih zakona sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti, izmene Zakona o javnom informisanju i medijima (kako bi se preveniralo dalje curenje podataka u medije), bolju pravnu zaštitu privatnosti žrtava trgovine ljudima, izradu smernica za zaposlene u sistemu socijalne zaštite za zaštitu podataka korisnika, utvrđivanje disciplinske odgovornosti za povrede prava na privatnost itd.<sup>5</sup>

Drugi sastanak Radne grupe održan je 31. maja 2022. godine. Tokom sastanka razgovaralo se o nekoliko važnih tema koje bi trebalo da omoguće bolju zaštitu podataka o ličnosti u Republici Srbiji, pre svega o neophodnosti izmena Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, kao i o upotrebi veštačke inteligencije i o obradi biometrijskih podataka. Predstavnici Vlade Srbije su tada sugerisali da bi nacrt Strategije mogao biti završen do kraja 2022. godine. Jedna od prvih aktivnosti koja bi trebalo da se sprovede (i pre formalnog usvajanja Strategije) je otklanjanje nedostataka

1 Celo pismo Poverenika, upućeno Vladi Republike Srbije dostupno je na sledećem [linku](#)

2 [Izveštaj o procesu donošenja Strategije o zaštiti podataka o ličnosti u Srbiji](#), Partneri Srbija, strana 5

3 Spisku svih članova Radne grupe moguće je pristupiti u samoj Odluci.

4 [Odluka o obrazovanju Radne grupe za pripremu Predloga strategije zaštite podataka o ličnosti sa Akcionim planom: 59/2021-26](#), član 4

5 [Izveštaj o procesu donošenja Strategije o zaštiti podataka o ličnosti u Srbiji](#), str. 7-9

važećeg Zakona o zaštiti podataka o ličnosti i nacrt izmena i dopuna ovog pravnog akta. Na taj način, ove izmene bi pružile više jasnoće obrađivačima i rukovaocima podacima i omogućile im da se bolje pridržavaju zakonskih standarda, dok bi nadležne institucije imale efikasnije mehanizme za zaštitu prava na privatnost građana.

U decembru 2022. godine, godinu dana nakon formiranja Radne grupe, članovima je predstavljen novi nacrt Strategije, nakon kojeg su članovi imali priliku da podnesu nove komentare, tačnije predlože aktivnosti koje je neophodno sprovesti.

Nakon što su članovi Radne grupe podneli svoje zvanične predloge, održan je poslednji sastanak Radne grupe, 6. februara 2023, u Palati Srbije u Beogradu. Predstavnici organizacije Partneri Srbija su na ovom sastanku dobili priliku da članovima Radne grupe obrazlože svoje ranije podnete komentare na nacrt Strategije zajedno sa drugim kolegama iz civilnog sektora. Radna grupa je usvojila većinu komentara, što je pohvalno i pokazuje da postoji volja da se saslušaju sugestije relevantnih aktera, u cilju izrade što bolje verzije nacrta dokumenta pre nego što sam dokument ode na javnu raspravu.

Nakon sastanka, Partneri Srbija su predložili nekoliko aktivnosti u Akcionom planu za implementaciju Strategije o zaštiti podataka o ličnosti, predlažući uključivanje organizacija civilnog društva, pre svega u smislu pružanja ekspertske podrške nadležnim institucijama zaduženim za koordinaciju aktivnosti u Akcionom planu.

## ● Organizovanje javne rasprave

Nacrt Strategije zaštite podataka o ličnosti zvanično je objavljen na portalu E-konsultacije 15. marta 2023. godine. Zajedno sa samom Strategijom, na portalu je objavljeno i obrazloženje Strategije, obrazac za javnu raspravu, javni poziv za javnu raspravu, zaključak o sprovođenju javne rasprave kao i program javne rasprave.<sup>6</sup> Ova dokumenta takođe su objavljena i na internet stranici Vlade Republike Srbije.

Komentare na Strategiju bilo je moguće dostaviti elektronskim putem ili pisanim putem, na adresu Ministarstva pravde.

Javna rasprava trajala je od 15. marta do 7. aprila 2023. godine. U ovom periodu, održana su i 2 okrugla stola, kako bi se zainteresovanim licima predstavio nacrt Strategije. Prvi okrugli sto održan je u Novom Sadu 27. marta 2023, dok je drugi održan u Privrednoj komori u Beogradu, 31. marta.

Partneri Srbija učestvovali su u drugom okruglom stolu u Beogradu. Na ovom događaju bilo je prisutno 22 predstavnika/ce državnih organa, civilnog društva, stručne javnosti i drugih zainteresovanih strana. Tokom ovog sastanka, još jednom je napomenuto da sektorski zakoni i dalje nisu usklađeni sa aktuelnim Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti. Predočeno je i da će Radna grupa zadužena za izradu ovog dokumenta proći kroz sve pristigle komentare, nakon čega će biti izrađena finalna verzija Akcionog plana, koja bi trebalo da pokrije naredne 3 godine. Očekuje se da će finalna verzija Akcionog plana biti sačinjena do kraja maja 2023. godine. Međutim, u trenutku izrade ove analize (maj 2023.), članovi Radne grupe još uvek nisu dobili finalnu verziju Akcionog plana, niti je otpočet proces usvajanja ovog akta.

Neki od komentara koji su usmeno predstavljeni tokom sastanka odnosili su se na neophodnost uspostavljanja boljih kapaciteta Poverenika, zakonsko definisanje politike privatnosti na internet stranicama, pravno regulisanje biometrijskog video nadzora, podizanje svesti o značaju teme zaštite podataka o ličnosti, uspostavljanje oštrijih kazni, neophodnost izmena Zakona o prekršajima, kao i na pravno regulisanje upotrebe veštačke inteligencije u našoj zemlji.

Partneri Srbija još jednom su tokom sastanka ukazali na neophodnost uspostavljanja odgovornosti za curenje informacija iz institucija u medije, imajući u vidu sve češće povrede privatnosti koje se dešavaju na ovaj način, naročito prema predstavnicima/cama ugroženih društvenih grupa.

Nakon održane javne rasprave, na internet stranici Ministarstva pravde krajem aprila objavljen je i detaljan Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi.<sup>7</sup>

Ministarstvo pravde primilo je ukupno tri komentara na tekst predloga Strategije, od strane: NIS a.d. Novi Sad, advokaticke Ivane Ružičić iz advokatske kancelarije PR Legal i ortačkog advokatskog društva Janković Popović Mitić iz Beograda.

---

6 <https://ekonsultacije.gov.rs/topicOfDiscussionPage/153/1>

7 Ministarstvo pravde – Radne verzije propisa: <https://www.mpravde.gov.rs/sr/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>

Izveštaj sadrži precizne informacije o komentarima koji su pristigli kao i obrazloženjima Radne grupe. Neki od komentara odnosili su se na dodatno razrađivanje distinkcije između podataka o ličnosti kojima se može zadirati u privatnost lica i podataka o ličnosti koji se koriste u poslovne svrhe, na normiranje tj. uvođenje mogućnosti regulisanja odnosa između dva rukovaoca podacima putem standardnih ugovornih klauzula, kao što se slučaj sa GDPR-om (umesto sadašnjeg zakonskog rešenja koje podrazumeva primenu ovog mehanizma samo u odnosu rukovalac-obrađivač), preispitivanje ovlašćenja Vlade za donošenje Odluke o listi država, delova njihovih teritorija ili jednog ili više sektora određenih delatnosti u tim državama i međunarodnim organizacijama u kojima se smatra da je obezbeđen primereni nivo zaštite podataka o ličnosti ("Sl. Glasnik RS", br 55/2019), konkretizaciju pojedinih odredbi Zakona o zaštiti podataka o ličnosti kroz sistemske zakone i slično.<sup>8</sup>

Kompletan izveštaj u okviru kojeg se mogu pročitati svi komentari i sugestije zainteresovanih strana i detaljno obrazloženje zašto su komentari odbijeni ili usvojeni, moguće je preuzeti na internet stranici Ministarstva pravde.

## ● Proces usvajanja Strategije o zaštiti podataka o ličnosti

Ova analiza odnosi se na dešavanja zaključno sa 31. majem 2023. godine. Tokom perioda praćenja i izrade ove analize, još uvek nije zvanično pokrenut proces usvajanja predloga Strategije o zaštiti podataka o ličnosti. Na portalu E-konsultacije takođe još uvek nije objavljena finalna verzija dokumenta nakon sprovedene javne rasprave.<sup>9</sup> Imajući u vidu da su Partneri Srbija bili aktivno uključeni u proces izrade ove Strategije, nastaviće da prate i zagovaraju transparentnost i otvorenost ovog procesa.

## ● Zaključak

S obzirom da je stanje u oblasti zaštite podataka o ličnosti u Srbiji već godinama na nezadovoljavajućem nivou i povrede privatnosti su sve češće, početak rada na Strategiji zaštite podataka o ličnosti predstavlja značajan korak ka rešavanju pojedinih problema.

Radna grupa za izradu Strategije bila je formirana u netransparentnom procesu, bez učešća civilnog, ali i privatnog sektora, iako ovaj poslednji okuplja najveći broj rukovalaca podacima o ličnosti. Civilni sektor uključio se tek nakon inicijativa organizacija koje se godinama unazad bave pitanjima zaštite podataka o ličnosti – SHARE Fondacije i Partnera Srbija, a koje su za učešće u procesu dobile i podršku Poverenika.

Tokom rada Radne grupe, kao i tokom javne rasprave tokom koje su organizovana dva okrugla stola za zainteresovane aktere, komentari i sugestije detaljno su razmotreni.

Međutim, iako je za izradu Strategije nadležno Ministarstvo pravde, izradu nacrtu dokumenta koordinirao je kabinet Predsednice Vlade. Ministarstvo pravde bilo je pasivno u ovom procesu, a sve informacije o sastancima Radne grupe kao i nacrti dokumenata dolazili su od Kabineta, pa se postavlja pitanje kapaciteta Ministarstva pravde da se bavi ovom temom, pogotovo imajući u vidu da se radi o multidisciplinarnoj oblasti za koju je neophodna ekspertiza različitih stručnjaka.

Ostaje da se vidi kako će izgledati konačan tekst Strategije i da li će usvajanje jednog ovakvog dokumenta unaprediti prava građana. Pored usvajanja Strategije neophodno je što pre pristupiti i izmenama Zakona o zaštiti o ličnosti, kako bi se adresirali problemi koji su uočeni u njegovoj primeni. Prioritet u ovoj oblasti mora biti detaljna analiza, a potom i izmena sektorskih zakona, kako bi bili u potpunosti usklađeni sa ZZPL, ali i kažnjavanje onih koji krše prava. Ukoliko se to ne učini, postoji opasnost da i nova Strategija ostane, kao i prethodna, samo mrtvo slovo na papiru.

---

8 Ministarstvo pravde – Radne verzije propisa: <https://www.mpravde.gov.rs/sr/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>

9 Predlog Strategije za zaštitu podataka o ličnosti od 2023. do 2033. - <https://ekonsultacije.gov.rs/topicOfDiscussionPage/153/1>