

ПРИМЉЕНО: 28-03-2013			
Орг.јед.	Број	Прилог	Бредности
01	02-1268	13	

Република Србија
Повереник за информације
од јавног значаја и заштиту
података о личности
Светозара Марковића 42
11000 Београд



Тел: +381 (0) 113408 900
Факс: +381 (0) 11 2685-023
office@poverenik.rs
www.poverenik.rs
Адреса за пошту:
Немањина 22-26, Београд

Број: 021-02-00044/2012-01

Датум: 27.3.2013. године

НАРОДНА СКУПШТИНА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
- Гдин Небојша Стефановић, председник -

11000 Београд
Краља Милана 14

У складу са чланом 36. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Сл. гласник РС“, 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10) и члана 58. Закона о заштити података о личности („Сл. гласник РС“ 97/08, , 104/09 - др. закон 68/20,-одлука УС и 107/2012) у прилогу Вам достављам Извештај о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности за 2012. годину.

С поштовањем,





Република Србија

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

ИЗВЕШТАЈ

**О СПРОВОЂЕЊУ ЗАКОНА О СЛОБОДНОМ
ПРИСТУПУ ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА
И ЗАКОНА О ЗАШТИТИ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ
ЗА 2012. ГОДИНУ**

**Београд
март, 2013. године**

САДРЖАЈ

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ И ОПШТА ОЦЕНА ПОВЕРЕНИКА О СТАЊУ У ОБЛАСТИМА СЛОБОДНОГ ПРИСТУПА ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА И ЗАШТИТЕ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ.....	4
2. О ПОВЕРЕНИКУ ЗА ИНФОРМАЦИЈЕ ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА И ЗАШТИТУ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ.....	7
2.1. Основне напомене	7
2.2. Проблеми и препреке с којима се Повереник суочава у раду.....	8
2.2.1. Приступ информацијама	8
2.2.2. Заштита података о личности	12
2.2.3. Простор	15
2.3. Сарадња Повереника са домаћим и страним субјектима.....	16
2.3.1. Домаћа сарадња	16
2.3.2. Међународна сарадња.....	19
2.4. Средства за рад - примљена средства и издаци Повереника.....	22
2.5. Служба Повереника	27
3. ПРИМЕНА ЗАКОНА О СЛОБОДНОМ ПРИСТУПУ ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА.....	30
3.1. Активности Повереника на заштити права на слободан приступ информацијама од јавног значаја.....	30
3.1.1. Кратак приказ активности Повереника у области права на приступ информацијама.	30
3.1.2. Поступање Повереника по жалбама због повреде права на слободан приступ информацијама.....	31
3.1.2.1. Статистички приказ жалби и исхода поступка по жалбама	31
3.1.2.2. Ко су подносиоци жалби и које информације су захтевали	33
3.1.2.3. Органи власти против којих су изјављене жалбе Поверенику и разлози за жалбу.....	35
3.1.3. Извршење решења и закључака Повереника	39
3.1.4. Активности Повереника на јачању проактивног објављивања информација, унапређењу законских решења и афирмисању права.....	42
3.2. Судска заштита права на слободан приступ информацијама пред Управним судом	48
3.3. Надзор над спровођењем закона и одговорност за повреду права	49
4. ПРИМЕНА ЗАКОНА О ЗАШТИТИ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ	53
4.1. Активности Повереника у области заштите података о личности.....	53
4.1.1. Кратак приказ активности Повереника у области заштите података о личности	53
4.1.2. Надзор над спровођењем заштите података о личности	54
4.1.3. Поступање Повереника по жалбама на рад руковалаца	64
4.1.4. Вођење Централног регистра	72

4.1.5. Давање мишљења	77
4.1.6. Активности Повереника у вези са изношењем података из Републике Србије.....	78
4.1.7. Активности Повереника на унапређивању законских решења	79
4.1.8. Активности Повереника на афирмисању права на заштиту података о личности.....	82
4.2. Поступања правосудних органа и Уставног суда у области заштите података о личности	84
4.2.1. Поступање тужилаштва по кривичним пријавама Повереника	84
4.2.2. Поступање прекршајних судова по захтевима Повереника за покретање прекршајног поступка.....	85
4.2.3. Поступање Управног суда	88
4.2.4. Поступање Уставног суда	88
5. ПРЕДЛОЗИ И ПРЕПОРУКЕ ПОВЕРЕНИКА	90

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ И ОПШТА ОЦЕНА ПОВЕРЕНИКА О СТАЊУ У ОБЛАСТИМА СЛОБОДНОГ ПРИСТУПА ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА И ЗАШТИТЕ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ

Овај Извештај је осми по реду годишњи извештај који Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности подноси Народној скупштини Републике Србије.

Ипак, и у овом извештају потребно је, још једном подсетити на то да је Република Србија једна од ретких земаља у којој фактички све до пре само неколико година, до пред крај 2008. године и није постојао закон који је дефинисао и одређивао начин прикупљања, коришћења, обраде и чувања података о личности, односно на системски начин уређивао заштиту података о личности, а да, упркос формалном постојању Закона о заштити података о личности (СРЈ, закон из 1998), те заштите практично и није било. Та доцња је и после неколико година примене Закона о заштити података о личности од директног утицаја на у великој мери различите оцене и стања у две области из надлежности Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.

Добро је што можемо да констатујемо да у области слободе приступа информацијама од самог почетка па до сада, дакле већ више година, имамо континуиран прогресиван процес. Наравно и даље је евидентно присуство бројних проблема од којих се неки одржавају већ годинама и о којима ће и у овом извештају бити речи, али се ипак слободно може констатовати да је позитиван процес иреверзибилан и да је потребно само га унапређивати и одржавати његов континуитет.

У том контексту, веома је важно да сви одговорни напоре усмере на афирмацију модерних схватања суштине права на слободан приступ информацијама. Реч је о схватањима која полазе од тога да то право, посматрано са становишта органа власти, поред пасивне, неминовно има и активну компоненту. Дакле, није и не може бити довољно само то да се органи власти на одговарајући, у потпуности коректан начин односе према захтевима за слободан приступ информацијама и да по истима поступају, потребно је да органи власти што више информација о свом раду објављују на проактивној основи, и без посебних захтева. Средства и методи електронске комуникације и савремена техничка средства уопште примерена времену у коме живимо битно олакшавају реализацију те идеје. Добро је што смо у прилици да оценимо да су и на том плану, иако уз бројне проблеме, резултати све евидентнији.

Међутим, кад је у питању област заштите података о личности ситуација је битно другачија. Негативни ефекти већ поменуте доцње додатно су потенцирани великим бројем негативних чињеница, од којих се две по свом значају издвајају.

Прва је та да је Повереник дакле институција која имплементацији закона мора дати и, без обзира на све, даје битан допринос у континуитету, ради са потпуно неадекватним бројем сарадника, што је директна последица хроничне неспремности,

односно одсуства воље Владе да овој институцији обезбеди неопходне просторне услове за рад.

Друга, изузетно негативна чињеница је та да истовремено Влада и други државни органи нису извршавали задатке које је за њих утврдио Закон о заштити података о личности, што је у, и без тога сложенеј ситуацији, имало веома негативне ефекте.

По прилично грубој, али ипак прихватљивој процени, неколико стотина хиљада субјеката јавног и приватног сектора се у нашој земљи бави обрадом података о личности. Већина од ових субјеката, нарочито органа власти, располаже и са више збирки или база података о личности, па се укупан број евиденција процењује на преко милион. Реч је о евиденцијама државних служби, војске, полиције, установа пензијског и здравствених осигурања, образовања, банкарског система и кредитних бироа, установа социјалне заштите, комуналних служби, удружења, бројних кадровских служби послодаваца, да не набрајамо даље. За многе од тих обрада података не постоји изричит законски основ, односно сагласност лица о чијим подацима се ради, или законом није уређена сврха и обим података који се обрађују, временско трајање и др. И што је најопасније, у многим од ових случајева се ради о обради нарочито осетљивих података, као што су медицински подаци о лечењу, о социјалном статусу и др.

Ризици незаконите обраде података повећани су коришћењем биометријских података о личности, тенденцијом сталног раста употребе уређаја за видео надзор, као и других савремених средстава технике, електронских комуникација и др.

Право на заштиту података као део једног од основних људских права - права на приватност, постаје све угроженије. Развојем науке и технологије, посебно развојем савремених комуникација, увођењем нових информационих система и стварањем великих банака података у свим областима, уз неспорно корисне ефекте, стварају се и претпоставке за нове облике угрожавања људске приватности односно злоупотребе података о личности. Информације на основу којих се утврђује или се може утврдити идентитет одређене особе могу бити злоупотребљене за надзирање и усмеравање њеног понашања и навика, за трговину и размену база података о појединцима на тржишту, за крађу идентитета, за покушаје реализације тоталитарних концепата контроле друштва, као и разне друге облике злоупотреба.

Србија се, када је у питању заштита података о личности, објективно налази на самом почетку процеса чији ток је нужно учинити и бржим и квалитетнијим. Много тога нажалост говори да се та нужност још увек недовољно разуме и препознаје. Најбоља илустрација тога је чињеница да је још у лето 2010, после дугог оклевања, на иницијативу Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и на основу нацрта који су припремили његови сарадници у сарадњи са експертима Комисије ЕУ, Влада Србије усвојила Стратегију заштите података о личности, али да још није донела Акциони план за њено спровођење. Тромесечни рок за доношење Акционог плана истекао је пре две и по године, али он ипак није донет. Стратегија је тако и даље само „мртво слово“ на папиру, без било каквих практичних ефеката.

Од подзаконских аката нужних за спровођење Закона о заштити података о личности у року су донети само они за чије је доношење био надлежан Повереник. Остали подзаконски акти за чије доношење су били надлежни Влада и поједина министарства или су донети са великом доцњом или уопште нису донети. С тим у вези,

као посебно „тежак” случај, случај од посебног значаја је скоро четири године дуга доцња Владе да донесе Уредбу о заштити тзв. „нарочито осетљивих података” (национална или верска припадност, политичко опредељење, сексуално опредељење, подаци о здравственом стању итд.). У недостатку конкретних гаранција јасно је да је законом зајамчена посебна заштита ових података још увек само празна прокламација, а и да је истовремено онемогућено извршавање одговарајућих изричитих обавеза преузетих Конвенцијом 108 СЕ.

Недовољно, тачније речено, готово ништа се не ради на нужном, даљем усклађивању Закона о заштити података о личности са европским стандардима. Ово је посебно тешко схватљиво, имајући у виду да је, још у септембру 2010. године, од стране експерата Комисије Европске Уније, у оквиру програма ИПА Европске уније „Подршка институцији Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности” припремљен аналитички материјал који је више него солидна подлога за то. Директна последица оваквог неадекватног и неодговорног односа је и чињеница да ниједним законом још увек нису уређене неке, за заштиту података о личности, изузетно битне области – видео-надзор, биометрија, безбедносне провере, приватни сектор безбедности итд.

Однос државе и друштва у целости према заштити података о личности, односно приватности уопште, неопходно је из корена променити. Добро је и значајно да смо, без обзира на све, у 2012. години наставили да бележимо и прве озбиљније резултате у овој области. Али су нам неопходни бољи резултати. Област заштите података о личности неминовно ће се морати наћи у жижи интересовања великог броја државних органа. Та неопходност произлази како из логике интеграционих процеса наше земље са ЕУ, тако, што је још важније, из потребе унапређења људских права. Те чињенице свакако заслужују пажњу и саме Народне скупштине, што је и био разлог да се и у овом извештају посебна пажња посвети неким појединачним случајевима из ове области.

2. О ПОВЕРЕНИКУ ЗА ИНФОРМАЦИЈЕ ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА И ЗАШТИТУ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ

2.1. ОСНОВНЕ НАПОМЕНЕ

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (даље: Повереник) је самосталан државни орган који је независан у вршењу своје надлежности, што практично значи да је организационо и функционално одвојен од органа управе и других органа јавне власти чији рад контролише.

Ради остваривања права на приступ информацијама од јавног значаја, 2004. године, Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Сл. гласник РС”, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010, даље: Закон о приступу информацијама), установљен је Повереник. Четири године касније, Повереник је добио у надлежност и послове заштите података о личности Законом о заштити података о личности („Сл. гласник РС”, бр. 97/2008 и 104/2009 – др. Закон, 68/12 – Одлука УС и 107/12, даље: ЗЗПЛ)

Овакав положај Повереника обезбеђује се начином избора и изричитом законском одредбом по којој Повереник, у вршењу своје надлежности, неће тражити нити примати налоге и упутства од државних органа нити других лица и да се не може позвати на одговорност за мишљење које је изнео или предлог који је дао у вршењу своје надлежности. Повереника бира Народна скупштина Републике Србије. Услов је да се ради о лицу са признатим угледом и стручношћу у области људских права, са правним факултетом и најмање 10 година радног искуства. Повереник не може бити лице које обавља функцију или је запослен у другом државном органу или политичкој странци. Повереник има два заменика, које бира Народна скупштина, на његов предлог.

Овлашћења Повереника

Повереник: решава по жалбама против решења органа власти којима су повређена права уређена Законом приступу информацијама; прати поштовање обавеза органа власти утврђених овим законом и извештава јавност и Народну скупштину о томе; даје иницијативу за доношење или измене прописа ради спровођења и унапређења права на приступ информацијама од јавног значаја; предлаже органима власти предузимање мера у циљу унапређивања њиховог рада уређеног овим законом; предузима мере потребне за обуку запослених у државним органима и упознавање запослених са њиховим обавезама у вези са правима на приступ информацијама од јавног значаја, ради делотворне примене овог закона; обавештава јавност о садржини и правима из Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и ЗЗПЛ; има право приступа и увида у сваки носач информација на који се односи Закон о

приступу информацијама¹, као и у податак, збирку података, комплетну документацију, опште акте, простор и опрему руковооца подацима о личности; врши надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ; одлучује по жалби у случајевима прописаним ЗЗПЛ; надзире и дозвољава изношење података из Републике Србије; указује на уочене злоупотребе приликом прикупљања података; саставља листу држава и међународних организација које имају одговарајуће уређену заштиту података; даје мишљење у вези са успостављањем нових збирки података, односно у случају увођења нове информационе технологије у обради података; даје мишљење, у случају када постоји сумња да ли се неки скуп података сматра збирком података у смислу овог закона; прати примену мера за заштиту података и предлаже побољшање тих мера; даје предлоге и препоруке за унапређење заштите података; даје претходно мишљење да ли одређени начин обраде представља специфичан ризик за права и слободе грађанина; прати уређење заштите података у другим земљама и сарађује са надлежним органима; покреће поступак за оцену уставности и законитости закона и других општих аката.

Обавезе Повереника

Повереник: подноси Народној скупштини годишњи извештај о радњама предузетим од стране органа власти у примени ова два закона, као и о својим радњама и издацима; подноси Народној скупштини и друге извештаје, када оцени да је то потребно; издаје приручнике, водиче и сл. са практичним упутствима за делотворно остваривање права уређених Законом о приступу информацијама од јавног значаја и ЗЗПЛ; упознаје јавност са садржином и поштовањем права на приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности, путем штампе, електронских медија, интернета, јавних трибина и на друге одговарајуће начине; издаје упутство по којем се објављује информатор о раду државног органа; подноси захтеве за покретање прекршајног поступка; води Централни регистар евиденција о збиркама података и објављује га путем интернета.

2.2. Проблеми и препреке с којима се Повереник суочава у раду

2.2.1. Приступ информацијама

Грађани Србије у све већој мери користе право на слободан приступ информацијама од јавног значаја, након што је донет Закон о приступу информацијама (2004). Свест грађана о могућностима које овај закон пружа је све израженија, што

¹ Овлашћења Повереника да изврши увид у сваки носач информације уређена су Законом о тајности података (2009), тако што је за одређене информације највишег степена тајности, Поверенику неопходан сертификат о безбедносној провери који му је издала Канцеларија Савета за националну безбедност и заштиту тајних података.

потврђује не само велики број захтеva за остваривање овог права већ и чињеница да се захтеви односе на све деликатније информације. Грађани су све боље информисани о потенцијалима и домаћајима овог закона. Све више су свесни да закон може да им помогне да дођу до информација важних у борби против неодговорног поступања органа власти, да контролишу трошења јавних средстава и коришћење јавних овлашћења или да учествују у расправама и да утичу на креирање и спровођење политике о питањима од општег интереса. Препознатљиво је да грађани често право на слободан приступ информацијама користе ради прибављања информација потребних за лакшу заштиту или остваривање других права или интереса.

У 2012, право на приступ информацијама у највећем проценту су користили грађани као појединци и разна удружења грађана, затим новинари и представници медија, синдикалне организације, представници политичких странака, сами органи власти, адвокати, привредници и други.

Активности Повереника поводом жалби због повреде права на приступ информацијама у 2012. остварене су у обиму већем за преко 40% у односу на претходну годину. Нешто више од 90% оних који су се обратили Поверенику ради заштите права, успели су да након његове интервенције, дођу до тражених информација.

Ипак, још увек има појединачних случајева упорног игнорисања налога Повереника и грубог кршења Закона о приступу информацијама од стране органа власти. Ради се о случајевима у којима органи власти тражене информације нису учинили доступним чак ни по налогу Повереника, па ни у поступку принудног извршења решења Повереника, одбијајући истовремено да у буџет уплате и по неколико изречених новчаних казни, као мера принуде на извршење. У том процесу изостаје и одговарајућа реакција Владе која је по Закону обавезна да обезбеди извршење решења Повереника, када мере које Поверенику стоје на располагању не дају ефекте. Такође, у 2012. престао је да функционише механизам судске наплате новчаних казни у Београду, када се Први основни суд у Београду огласио најпре ненадлежним за ово судско извршење, да би касније застајао са поступцима и затражио став Врховног касационог суда. *Више о овоме под 3.1.3. Извршење решења и закључака Повереника.*

У том светлу, забрињавајућа је чињеница да чак ни такви органи власти, као ни други који су ускратили право тражиоца на приступ информацијама или нису спроводили друге законске обавезе из Закона о приступу информацијама, готово да нису носили никакву одговорност, јер министарство надлежно за надзор над применом Закона о приступу информацијама, ни у 2012. као ни у 2011. није поднело ниједан захтев за покретање прекршајног поступка. Тражиоци информација, они најупорнији, су сами као оштећени, подносили захтеве судовима за прекршаје због повреде права, наилазећи при томе често на одређене препреке.

Као резултат новог Упутства Повереника за објављивање информатора о раду државних органа из 2010. и активности које је Повереник предузимао на спровођењу Упутства и повећању транспарентности рада органа у 2012. генерално је побољшано објављивање информација на тзв. проактивној основи, али то још увек није ниво који грађани с правом очекују.

По питању правне регулативе слободног приступа информацијама, српски Закон о приступу информацијама са три измене након доношења представља добру

основу за квалитетно остваривање права, што потврђује чињеница да је по квалитету, сврстан на прво место на основу анализе коју су у 2011. спровеле организације Центар за право и демократију из Канаде и „Access info Europa“ из Шпаније. Ипак, то није потврда да се права која Закон гарантује, у пракси и остварују у пуном капацитету, јер је ниво гарантованих права још увек виши од оног који се реално остварује.

Процес унапређења правне регулативе о приступу информацијама започет у 2012. је нажалост заустављен. Раније Министарство надлежно за људска и мањинска права и послове државне управе је, на иницијативу Повереника, предложило измене Закона о приступу информацијама пред крај године 2011. и 26. јануара 2012. Влада је утврдила Предлог закона и упутила га Скупштини на усвајање по хитном поступку. Након избора и конституисања нове Владе, Предлог овог закона је, заједно са осталим предлозима, повучен из скупштинске процедуре и до писања овог извештаја, према сазнањима Повереника, Министарство правде и државне управе није предузимало активности на изменама Закона о приступу информацијама.

Виши ниво права на приступ информацијама у реалном животу захтева одговарајуће нормативне и друге активности које би обухватиле следеће:

Измене Закона о приступу информацијама које треба да обезбеде следеће:

- подизање нивоа проактивног објављивања и ажурирања информација, побољшањем одредаба које се односе на објављивање информатора о раду органа власти,
- шире поље примене Закона, проширивањем круга органа на које се односи обавеза објављивања информатора, укидањем постојеће разлике између „државног органа“ и „органа јавне власти“, у смислу овог закона,
- проширивање круга органа, односно субјеката на које се Закон иначе примењује, (обухватом и приватних субјеката који обављају јавне функције- физичка лица тј. предузетници којима је поверено вршење јавних овлашћења, затим правних лица који се финансирају делом из буџетских средстава, без обзира на проценат, у односу на активности финансиране јавним средствима),
- установљавање додатних овлашћења Повереника ради могућности подношења прекршајне пријаве због повреде права на приступ информацијама, предлагања мера надлежним органима ради заштите извора информација,
- да се допуне одредбе које се односе на принудно извршење одлука Повереника,
- утврђивање дужих рокова застарелости за покретање поступка ради утврђивања прекршајне одговорности за прекршаје из овог закона,
- установљавање заштитног механизма оствареног нивоа права на приступ информацијама како се ниво права гарантован Законом о приступу информацијама не би могао снижавати другим законима,
- да се институт злоупотребе права сведе на најнужнију меру, због чешће злоупотребе ове одредбе од стране органа власти,

- поштравање казних одредаба, тако да се висина новчаних казни усагласи са Законом о прекршајима,
- дорада одредаба које се односе на институцију Повереника у том смислу да се уреди поступак предлагања кандидата за избор Повереника и поступак разрешења.

Са становишта остваривања права на приступ информацијама веома је важно да се што хитније усвоје измене Закона о општем управном поступку, односно донесе нови закон, у правцу решења које је Влада утврдила крајем фебруара 2012, будући да су тим изменама такође побољшане одредбе о слободном приступу информацијама. Доношење овог закона је иначе на листи приоритета европских интеграција.

Већи степен јединства и конзистентности правног система могао би се постићи кроз измену Пословника Владе којом би се утврдила обавеза прибављања мишљења Повереника у процесу доношења прописа, уз истовремено побољшање одредаба о јавности рада, јавним расправама у припреми закона и доступности материјала, односно информација јавности.

Када је реч о правном оквиру од значаја за остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја, такође је веома важно обезбедити сагласност одредаба које говоре о приступу информацијама у појединим процесним али и другим законима, са Законом о приступу информацијама, који је *lex specialis* у материји приступа информацијама, у складу са иницијативама Повереника упућеним надлежним министарствима.

Доношење закона о заштити „узбуњивача“ којим би се на свеобухватан начин уредила и обезбедила адекватна заштита лица спремних да обелодане информације које указују на корупцију, у складу са одговарајућом Резолуцијом Савета Европе 1729 (2010), такође је од великог значаја са становишта остваривања права на приступ информацијама. О активностима које је Повереник у 2012. имао у настојању да се обезбеди заштита „узбуњивача“, може се прочитати више у одељку извештаја 2.4. који говори о средствима за рад, буџету и пројектима.

Такође, за квалитетнију примену Закона о приступу информацијама и отклањање недоумице органа у поступању, неопходно је што пре обезбедити примену Закона о тајности података хитним доношењем подзаконских аката без којих је Закон неприменљив, уз истовремене измене Закона које омогућавају његову реалну примену или, у крајњем случају, доношење новог Закона. Одсуство надзора над применом Закона о тајности података и велико кашњење са доношењем подзаконских аката има за последицу да је безуспешно протекао законски рок од две године у коме су органи били дужни да спроведу процес преиспитивања података и докумената са ознаком поверљивости, па и даље постоји велики број докумената који су у одређеном времену или тренутку добили ознаку тајности за којом је тада постојала потреба, али која никада касније није преиспитивана нити укинута престанком разлога за то. То значајно штети примени Закона о приступу информацијама и ствара конфузију лицима овлашћеним за поступање по овом закону. Ризици даље такве ситуације на само да

штете праву јавности да зна, већ у можда много већој мери, безбедносним интересима земље и општој правној сигурности.

У законима који уређују рад органа државне управе, локалне самоуправе, јавних предузећа и других субјеката који подлежу примени Закона о приступу информацијама, или евентуално посебним прописом, потребно је установити законску обавезу у погледу израде и редовног ажурирања веб презентација органа, уз обавезно прописивање минимума њеног садржаја, у складу са упућеном иницијативом Повереника, што би значајно допринело транспарентнијем раду органа власти.

Осим развоја тзв. „правног оквира“ у напред наведеном правцу, за квалитетније остваривање права на приступ информацијама у реалном животу, нужно је обезбедити функционисање механизма одговорности за кршење права, као и механизма обезбеђења извршења решења Повереника од стране Владе. Такође, неопходно је хитно разрешити проблем у вези са надлежношћу органа који спроводи принудно извршење закључака Повереника о изреченим новчаним казнама, било допунама Закона о приступу информацијама, било преиспитивањем правног схватања Врховног касационог суда Спш 6/12 од 1.10.2012. Уз дужно поштовање према Врховном касационом суду ово правно схватање, најблаже речено изазива значајне контраверзе. Прво, јер се заснива на схватању да је Повереник „орган управе“ што он сасвим извесно није. И друго, што је заиста потпуно нејасно како би и правно и фактички Повереник могао да изврши свој закључак „пленидбом новчаних средстава органа власти“. Због тога није случајно да је предметно схватање имало за последицу ситуацију у којој га не примењују сви судови у Србији, односно не примењује га велика већина њих. Повереник сматра да је не само са становишта примене Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја него и са становишта нормалног функционисања јединственог правосудног ситема Републике Србије неопходно ово питање разрешити на адекватан начин.

Постигнути резултати Повереника у примени Закона о приступу информацијама упркос напред наведеним препрекама, остварени са доста напора и упорности, признати су од грађана и јавности и увек су добро оцењивани и у међународним оквирима. У прилог томе говоре признања за рад која је повереник средином 2012. добио од струковних удружења судија и тужилаца, посебно судија за прекршаје, као и од Европског покрета у Србији.

2.2.2. Заштита података о личности

Грађани Србије остварују право на заштиту података о личности чешће него у последњих неколико година. То се види не само по броју жалби изјављених Поверенику, него и по бројним обраћањима Поверенику и тражењем одговора или мишљења на веома разноврсна питања. Међутим, приликом остваривања овог права, из досадашње праксе Повереника, уочљиви су проблеми и препреке с којима се

суочавају грађани, као и они с којима се у свом раду најчешће сусрећу руковооци и сам Повереник.

Једна од основних препрека у раду је што ЗЗПЛ није у потпуности усаглашен са одговарајућим међународним документима, посебно са Директивом Европског Парламента и Савета Европске Уније број 95/46 и Конвенцијом број 108 Савета Европе о заштити лица у односу на аутоматску обраду података о личности. Поред тога, већи број одредби ЗЗПЛ су неодговарајуће, односно непотпуне, нпр. поједини појмови, овлашћења Повереника, изношење података из Србије, итд. Такође, поједина питања уопште нису ни уређена ЗЗПЛ, односно не постоје ни начелне одредбе, нпр. о биометрији, видео надзору, директном маркетингу. Ово је, између осталог, један од закључака након реализације пројекта „Унапређење заштите података о личности у Србији“ тзв. Лаки Твининг, а Повереник је Влади Србије и Министарству правде и државне управе већ доставио Информацију која садржи сугестије за измене и допуне великог броја таксативно наведених одредби ЗЗПЛ, уз став Повереника да значај и обим предложених измена и допуна ЗЗПЛ упућују на закључак да је највероватније потребно приступити изради потпуно новог текста ЗЗПЛ.

Даље, потребно је изменити/допунити бројне секторске законе који по правилу непотпуно, односно неодговарајуће уређују обраду података о личности у датом сектору. Одређен број секторских закона уопште не уређује ову материју. Према члану 8. тачка 1. ЗЗПЛ правни основ за обраду података може бити или закон или слободно дат пристанак лица. Највећи број закона, нарочито оних који су донети пре доношења ЗЗПЛ, не садржи одредбе којима се прецизно уређује материја прикупљања, држања, обраде и коришћења података о личности. У складу са Уставом Србије, управо ова питања (прикупљање, држање, обрада и коришћење података о личности) морају да буду уређена законом, док друга питања, као и техничка питања у вези са прикупљањем, држањем, обрадом и коришћењем података о личности могу да буду уређена подзаконским актима.

Поред ових препрека у раду – недостатак одговарајућих законских одредби и постојање неодговарајућих, односно непотпуних законских решења, потребно је донети и поједине подзаконске акте. Тако, нпр. акт о начину архивирања и мерама заштите нарочито осетљивих података, на основу члана 16. став 5. ЗЗПЛ, требало је да донесе Влада у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона, значи до 4. маја 2009. године. Влада то није учинила ни до подношења овог Извештаја Народној скупштини, значи ни у року од скоро четири године након усвајања ЗЗПЛ.

Такође, нпр. Акциони план за спровођење Стратегије заштите података о личности, са дефинисаним активностима, очекиваним ефектима, носиоцима конкретних задатака и роковима за извршење задатака, Влада је требало да донесе до 20 новембра 2010. године, али то није учинила ни до подношења овог Извештаја Народној скупштини. *Више о овоме под 4.1.7. - Активности Повереника на унапређивању законских решења.*

Такође, Повереник сматра да је потребно хитно изменити и допунити неколико закона, у циљу усаглашавања са Уставом Србије, као нпр. Закон о електронским комуникацијама, Закон о Безбедносно-информативној агенцији и Законик о кривичном поступку. Даље, у циљу омогућавања примене Закона о тајности података, као и с тим у вези постизања одговарајуће заштите података о личности, потребно је донети већи број пратећих подзаконских аката уз овај закон, без којих је овај практично неприменљив.

Потребно је значајно унапредити нормативна решења и примену истих у сектору безбедности. Након надзора који је Повереник извршио код оператора мобилне и фиксне телефоније, утврђено је да долази до одступања од уставне гаранције неповредивости тајности средстава комуницирања, као и од одредбе да су одступања дозвољена само на одређено време и на основу одлуке суда, ради вођења кривичног поступка или заштите државне безбедности. На основу резултата овог надзора, Повереник и Заштитник грађана, су у 14 тачака припремили Предлог препорука за унапређење стања у овој области. То су:

1. Влада би требало да прави нацрте и предлаже, а Скупштина да усваја, само такве законе који поштују уставне гаранције које се тичу приватности комуникација и других људских права. Мишљење државних органа успостављених да штите права грађана Народна скупштина не би требала да игнорише.

2. Хитно изменити релевантне законе како би се одредило који конкретни судови имају надлежност да одлучују о захтевима полиције и Војнобезбедносне агенције да приступе подацима о комуникацијама грађана (по постојећим прописима надлежност суда позната је само за Безбедносно-информативну агенцију - БИА).

3. Применити ефикасне организационе мере и ИТ решења које убрзавају претходну судску контролу и одлучивање о захтевима за приступ комуникацијама и подацима о комуникацијама.

4. Ујединити постојеће паралелне техничке могућности различитих агенција и Полиције у једну, националну агенцију која, као провајдер, пружа техничке услуге неопходне за пресретање комуникација и других сигнала свим ауторизованим корисницима.

5. Ујединити процедуре према пружаоцима електронских комуникација и њихове обавезе.

6. Обезбедити неизбрисиво бележење приступа телекомуникацијама, уз све податке који су потребни да би се могла извршити накнадна контрола законитости и правилности приступа.

7. Правно уредити рад приватног сектора безбедности и обезбедити ефикасан надзор над њим.

8. Омогућити јаку, правну и фактичку заштиту узбуњивача (посебно у сектору безбедности, али и уопште) и поверити заштиту Заштитнику грађана.

9. Криминализовати ометање истраге коју воде независни контролни државни органи (Заштитник грађана, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Агенција за борбу против корупције, Државна ревизорска институција, Повереник за заштиту равноправности). Било које узнемиравање, претња или други покушај да се утиче на притужиоца или сведока који сарађује са контролним органима треба да буде кривично дело.

10. Обавезати унутрашње надзорне механизме да о својим налазима од значаја за поштовање људских права обавештавају Заштитника грађана и надлежне

скупштинске одборе, посебно у случајевима када се о њих оглушило руководство органа у којима су образовани и у случајевима који говоре о озбиљним наводним или потврђеним кршењима људских права.

11. Преиспитати резултате спровођења Закона о тајности података (укључујући усвајање неопходних подзаконских аката, декласификацију старих докумената, спровођење истрага, издавање безбедносних сертификата...) и предузети озбиљне измене тог закона или доношење новог.

12. Јачати капацитет надзорних институција да рукују са поверљивим подацима и чувају их.

13. Усвојити нови Закон о Безбедносно-информативној агенцији како би се, између осталог, обезбедила предвидљивост у употреби посебних мера.

14. Размотрити полицијска овлашћења обавештајно/безбедносних служби, односно њихово учешће у кривичним поступцима.

Иако је од објављивања ових препорука (јул 2012.) протекло око девет месеци, до подношења овог извештаја Народној скупштини нису примећени значајни помаци.

Даља унапређења у сектору безбедности потребно је остварити усвајањем Закона о безбедносним проверама, Закона о детективским пословима и Закона о приватном обезбеђењу, све са квалитетним, савременим решењима, посебно у светлу остваривања одговарајуће, у складу са законом, заштите података о личности.

2.2.3. Простор

Главни изазов са којим се Повереник већ годинама суочава у раду јесте недостатак одговарајућег простора за рад и то је постала препрека даљем развоју и озбиљна претња постигнутим резултатима рада Повереника. У таквим условима Повереник ради већ пуних осам година и одржавање таквог стања води у озбиљну неажурност органа и ставља под знак питања могућност благовремене и ефикасне заштите права за шта је Повереник надлежан. Таква ситуација уз константно велики број оних који му се обраћају ради заштите права и увећање обима послова генерално, уз добијање нових надлежности и уз немогућност да запосли потребан број службеника, имају директно и неминовно за последицу кашњење са решавањем појединих предмета, некада и по годину и више дана.

Веома је тешко објаснити чињеницу да питање просторија за рад Повереника није решено у протеклих осам година. То питање је чак и од стране Европске комисије уврштено у листу краткорочних приоритета на путу европских интеграција и то у категорију политичких критеријума. Наведене чињенице озбиљно отварају питање стварне спремности надлежних у решавање проблема простора за рад Повереника и у равноправан третман државних органа при обезбеђивању услова неопходних за рад.

О проблему у вези са потребним простором за рад, говори се опширније у поглављу Средства за рад Повереника 2.4.

2.3. Сарадња Повереника са домаћим и страним субјектима

2.3.1. Домаћа сарадња

Сарадња са државним органима и организацијама

Сарадња Народне скупштине Републике Србије и Повереника у 2012. одвијала се у оквирима односа Народне скупштине и независних органа, уређених Пословником Народне скупштине.

Годишњи извештај Повереника о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности за 2011. разматран је на надлежним скупштинским одборима крајем 2012. године.

Тако је Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу на седници од 31. октобра 2012. разматрао Извештај Повереника за 2011. и закључио да за једну од својих наредних седница припреми предлог закључака и препорука Народној скупштини ради доношења након разматрања годишњих извештаја независних државних органа.

Одбор за културу и информисање је такође на седници од 27. децембра 2012. размотрио Извештај о спровођењу Закона о приступу информацијама и ЗЗПЈ за 2011. Чланови Одбора су изразили задовољство због квалитета рада и напретка у раду Повереника. Одбор је, након расправе, прихватио Извештај Повереника и утврдио Закључак са предлогом мера, које упућују Влади:

- да је потребно обезбедити одговарајући простор за рад Повереника, у најкраћем могућем року, да ће Одбор пратити реализацију овог дела Закључка;
- да се Одбор залаже за интензивнији и обухватнији надзор над применом Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, од стране надлежног министарства, и примену конкретних мера према онима који не поштују Закон;
- да треба инсистирати на извршењу обавезујућих и извршних решења Повереника и на већем степену транспарентности рада свих органа власти и објављивању информација о њиховом раду на проактивној основи.

Народна скупштина, до предаје овог извештаја, није разматрала препоруке и закључке одбора поводом Извештаја Повереника за 2011. годину.

Повереник је на позив одређених скупштинских одбора присуствовао и другим седницама одбора, односно учествовао у јавним слушањима и другим догађајима које су организовали у 2012. години.

Тако је Повереник присуствовао седници Одбора за контролу служби безбедности одржаној 27.12.2012. на којој се разматрало о утврђивању начина остваривања сарадње независних државних органа: Заштитника грађана, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Државне ревизорске институције са Одбором, у погледу надзора и контроле рада служби безбедности у 2013. Чланови Одбора су подржали успостављање редовне сарадње, рад независних државних органа и заложили се за јачање њихових кадровских и материјалних капацитета.

Представници Повереника су учествовали на јавним слушањима, радионицама и сличним скуповима на позив надлежних скупштинских одбора, на теме о надзорној функцији парламента, улоге парламента у доношењу „бољих“ прописа, посебним мерама и поступцима од стране полиције и служби безбедности, извештавању независних тела, борби против насиља у породици, заштити од злоупотребе деце на Интернету и другим темама од интереса за послове из делатности Повереника.

У 2012. Повереник је имао разговоре и са председником Републике и појединим члановима Владе. Нпр. однос Владе према институцији Повереника, се у 2012. није значајно променио у односу на претходни период и осим вербалне подршке, реално нису учињени битни помаци. Чињенице указују на то да Влада у овој институцији још увек не препознаје корисног партнера на остваривању циљева који би морали бити заједнички, као што су развијање демократије и владавине права, а посебно успостављање демократске контроле јавности над радом власти као битне претпоставке за борбу против корупције, злоупотреба, нерационалности и сл. У прилог томе говори незаинтересованост и спорост Владе и њених служби у обезбеђењу потребних услова за рад ове институције, као и друге услове за примену закона које Повереник штити.

Повереник је неколико пута Влади скретао пажњу на нека од питања од значаја за његову област рада, као што је питање примене Закона о тајности података, уставности појединих одредби Закона о електронским комуникацијама, значајних измена и допуна Закона о заштити података о личности и др.

Однос Повереника према министарствима, другим државним органима и органима локалне власти, заснивао се на односу другостепеног и првостепеног органа, пружању помоћи кроз едукацију у виду семинара и других стручних скупова, давањем мишљења и иницијатива у погледу доношења и измене прописа, као и путем редовних консултација представника ових органа са Службом Повереника.

Повереник је и у 2012. години имао добру сарадњу са другим самосталним, независним државним органима и контролним телима по питањима унапређења рада, а нарочито са Заштитником грађана као и Агенцијом за борбу против корупције. Са Државном ревизорском институцијом и Управом за јавне набавке Повереник је од априла 2010. до средине 2012. био партнер у заједничком пројекту Развојног програма Уједињених нација (УНДП) на унапређењу транспарентности јавних финансија.

Сарадња са организацијама цивилног друштва

Током 2012. године Повереник је наставио да развија раније успостављену добру сарадњу са организацијама цивилног друштва. Сарадња се одвијала првенствено

у домену организовања разних стручних скупова ради обуке и афирмације права јавности да зна, као и права на заштиту података о личности.

Повереник је наставио сарадњу са удружењима као што су: Грађанске иницијативе, Транспарентност Србија, Београдски центар за људска права, Фонд за политичку изузетност, Центар за евро-атлантске студије, Европски покрет у Србији, Фонд за отворено друштво, Комитет правника за људска права, Центар за безбедносне студије, Београдски центар за безбедносну политику, Аутономни женски центар, Регионални центар за мањине, Удружење банака Србије, Стална конференција градова и општина, Лига за заштиту приватне својине и људских права итд.

Значајно је поменути и сарадњу са организацијом Партнери за демократске промене Србија и обуку представника организација цивилног друштва у области заштите података о личности са циљем да се оснажи невладин сектор да боље препозна проблеме који се тичу заштите података о личности и допринесе отклањању истих. Даље, у сарадњи са организацијом Иницијатива младих за људска права, Повереник је примио преко тридесет ученика средњих школа из општина Прешево, Бујановац и Медвеђа, упознао их са радом Повереника и начином остваривања права на приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности.

Сарадња са медијима и приказ активности Повереника у медијима

Током 2012. Повереник је наставио да развија раније успостављену добру сарадњу и са медијима. Јавни коментари на активности Повереника били су у највећем броју случајева изузетно позитивни.

Значајно је посебно истаћи сарадњу са асоцијацијама новинара НУНС, УНС, АНЕМ и *on-line* медијима, као што су нпр. Истиномер, Јужне вести, као и са бројним штампаним и електронским медијима.

Сарадња у реализацији пројеката

Повереник је у 2012. остваривао сарадњу по пројектима, реализујући предвиђене пројектне активности. Тако је Повереник наставио спровођење пројекта „Јачање механизма одговорности у јавним финансијама“ у сарадњи са Развојним програмом Уједињених нација (UNDP) у Београду чији је циљ пружање подршке изградњи и подизању капацитета Службе Повереника, а који финансира Влада Краљевине Норвешке, до средине године када је пројекат окончан. Из средстава овог пројекта, у 2012. је припремљена и издата публикацију са праксом Повереника и покренут је сајт за младе под називом „Имаш право да знаш“, доступан на адресама www.pravodaznas.rs и www.pravodaznam.rs. о праву на приступ информацијама .

Ради спровођења пројекта под називом PEU SRE 000817 „Заштита узбуњивача у Србији“ Повереник је закључио Уговор о бесповратној донацији (Accountable Grant Agreement) са Амбасадом Велике Британије у Београду у износу £49.085,00, и са Краљевином Холандијом, Уговор о доприносу (Contribution agreement no BEL0115682) у износу £26.010,00. Укупан износ средстава (Амбасада Велике Британије у Београду и Краљевина Холандија) је £75.095,00. Сврха овог пројекта је побољшање

институционалне и правне заштите узбуњивача у Србији и подизање свести свих значајних представника интересних група у том пољу, од надлежних министарстава до регулаторних тела, до пословних удружења и организација цивилног друштва о неопходности механизма заштите узбуњивача у Србији, чиме се обезбеђује напредак Србије ка интеграцији ЕУ, а посебно у области борбе против корупције.

Током 2012. спроведен је и окончан пројекат „Унапређење заштите података о личности“ („Twinning Light“ SR/2009/IB/JH/01TWL „Improvement of Personal Data Protection“), који је финансиран из средстава Инструменти предприступне помоћи Републици Србији, „IPA 2009“ у износу од 250.000 €, а који је спровео Повереник за информације Републике Словеније. Сврха овог пројекта је била да се унапреди знање и ојачају механизми примене прописа и стандарда, као и надзора над њиховим спровођењем. Овај пројекат је спроведен у сарадњи са Повереником за информације Републике Словеније. Током трајања пројекта реализоване су бројне значајне активности, као што су процена усклађености наших прописа са стандардима заштите података о личности у ЕУ. Словеначки експерти у области заштите података о личности анализирали су бројне прописе у областима унутрашњих послова, правосуђа, социјалне политике, здравства, радних односа и запошљавања и електронских комуникација, све са аспекта обраде и заштите података о личности, и припремили су извештаје у којима су дали конкретне предлоге шта било корисно да се измени и/или допуни како би се правни оквир Републике Србије у области заштите личних података ускладио са европским стандардима. Сви извештаји су представљени релевантним државним органима. Такође су организовани и семинари о заштити података о личности за запослене у органима власти, и то у Министарству унутрашњих послова и безбедносним структурама, правосуђу, Уставном суду, на пословима радних односа и социјалне политике и у области здравства.

У оквиру овог пројекта припремљен је и представљен Приручник за руковоаоце података о личности, који би требало значајно да олакша рад свим руковоаоцима. Приручник пружа одговоре на најчешће постављана питања руковалаца података и представља полазиште за разумевање и поштовање права која имају појединци по основу ЗЗПЛ. У оквиру овог пројекта организована је посебна обука за запослене у Служби Повереника, који раде на пословима заштите података о личности.

2.3.2. Међународна сарадња

Међународна сарадња Повереника, као и претходних година, била је успешна и током 2012. Поред већ устаљене сарадње са представништвима међународних или наднационалних организација у Србији (ОЕБС, Развојни програм Уједињених нација – UNDP, Делегација Европске Уније у Републици Србији, Савет Европе, Америчка агенција за међународни развој (USAID), Повереник је успоставио и сарадњу са другим организацијама и државним органима. Тако је Повереник остварио сарадњу са надлежним институцијама из региона које се баве заштитом података о личности, из Словеније, Хрватске, Босне и Херцеговине, Македоније, Црне Горе, Бугарске и Мађарске. Ова сарадња остварена је и у области слободног приступа информацијама. Поред остваривања регионалне сарадње, Повереник је сарађивао и са повереницима Канаде и Немачке, како федералним, тако и на нивоу провинција.

Повереник је учешћем на неколико значајних међународних конференција остварио сарадњу са органима других држава надлежних у обе или у једној од области надлежности Повереника.

Представници Повереника су учествовали и на следећим међународним и регионалним скуповима:

- Конференција „Процењивање и оснаживање надзора обавештајних служби у земљама Западног Балкана“ одржаној 5. и 6. децембра 2012. у Љубљани, на којој се дискутовало о заштити и унапређењу људских права у раду обавештајних служби, улози новинара у контроли обавештајних служби и другим важним питањима који су идентификовани међу парламентарцима, цивилним друштвом и новинарима,
- Конференција поводом обележавања Међународног дана слободе приступа информацијама „Информисани грађани - одговорна влада“, која се одржала 27.9.2012. у Босни и Херцеговини у организацији „Transparency International Bosne i Hercegovine“ у сарадњи са Министарством спољних послова Краљевине Норвешке. Позван је као панелиста на тему „Примена легислативе о слободи приступа информацијама у БИХ и региону“.
- Конференција посвећеној обележавању Међународног дана права јавности да зна у Загребу, 28.9.2012. на позив организатора догађаја, невладине организације „Гонг“,
- Семинар „Омбудсман и приступ јавним информацијама“ који је у Стокхолму одржан 12 – 14. септембра 2012. за представнике релевантних институција држава кандидата за чланство у Европској унији, а у организацији Европске комисије, која је сносила и трошкове путовања,
- Регионални тренинг о приступу информацијама „LegalLeaks“ за новинаре из Босне и Херцеговине, Хрватске и Србије у Загребу, 28 - 30. марта, у организацији Access Info, N-OST, Transparency International, и Транспарентност Србија и Балканска мрежа за истраживачко новинарство, као и других организација из Босне и Херцеговине и Хрватске,
- Међународна конференција „Системски предуслови за сузбијање корупције“ одржаној 29. јуна 2012. у Београду, на којој су размењена искуства о системској борби против корупције и превентивним механизмима у Србији и другим европским земљама - Немачкој, Француској, Великој Британији, Холандији и Португалији, као и о најбољим искуствима Европске уније,
- Међународна конференција истраживача „Balkan Peer Exchange“, одржаној у Београду, у организацији Европског фонда за Балкан, Фонда за отворено друштво Србија и других. Представник Повереника учествовао је као панелиста на панелу „транспарентност и одговорност“.
- 34. Међународна конференција државних органа за заштиту података о личности, одржана у Пунта дел Есте (Уругвај), у периоду од 22 до 26. октобра 2012. Повереник је до тада имао статус посматрача у тој асоцијацији надлежних државних органа за заштиту података о личности, а на конференцији у Уругвају изабран је у пуноправно чланство.

- 14. конференција државних органа надлежних за заштиту личних података Централне и Источне Европе (CEEDPA - Central and East Europe Data Protection Authorities), одржана у Кијеву (Украјина), 21. и 22. маја 2012. На тој Конференцији, једногласном одлуком свих чланова CEEDPA, Повереник је изабран за домаћина 15. конференције државних органа ове асоцијације, која ће бити одржана у Београду, у периоду од 10. до 12. априла 2013. године.
- Конференција „Модернизација закона о заштити података о личности" (Conference – Modernization of the Data Protection Legislation), одржана у Скопљу (Македонија), у периоду 30 - 31. маја 2012. године.
- Састанак Радне групе 29 Европске комисије, одржан у Бриселу, 6. и 7. јуна 2012. Ово тело је основано чланом 29. Директиве Европског парламента и Савета 95/46/ЕЗ, независно је у свом раду, има саветодавни положај и својим ставовима које доставља Европској комисији у великој мери утиче на креирање политике Европске уније у области заштите података о личности. Повереник, као надлежан државни орган Републике Србије у области заштите података о личности, на овом састанку РГ29 добио је статус посматрача, што је последица чињенице да је Републици Србији крајем марта 2012. одобрен статуса кандидата за члана Европске уније.
- Саветодавни комитет Конвенције о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података (Конвенција 108) Савета Европе, представник Повереника је пет пута учествовао у раду. На 28. Пленарној седници тог тела, помоћница генералног секретара Невена Ружић, изабрана је за чланицу Бироа Саветодавног комитета Конвенције (радног тела Комитета). Биро чине представници осам држава чланица Конвенције (тренутно укупно 43 државе чланице) и бирају се на период од две године. Република Србија је тиме постала једина земља која није чланица Европске уније, нити Шенгенске конвенције, а чији је представник члан Бироа.
- Консултативни састанак експерата о Интернету, друштвеним медијима и људским правима, одржан је у Стразбуру 23.11.2012. На састанку је, поред комесара и представника Савета Европе, учествовало шест експерата, а кључне теме састанка биле су приступ Интернету и приступ садржају без неоснованог ограничења, заштита приватности и података о личности и права детета.
- Састанак са Уредом за заштиту података о личности Републике Словачке, одржан у Братислави, 16 - 17. маја 2012. Представници два надлежна државна органа у области заштите података о личности разменили су искуства у раду и договорили се о будућој сарадњи.

Током 2012. Повереник је наставио сарадњу са Мисијом ОЕБС у Србији, у виду наставка активности из претходних година у области остваривања права на доступност информација у поседу органа јавне власти, а посебно у организацији Дана права јавности да зна, 28. септембра.

Током 2012. Повереник је имао више сусрета и разговора и са другим представницима европских, односно међународних институција и земаља у окружењу, поводом унапређења људских права и борбе против корупције, заштите података о личности, тајних досијеа. Повереник је примио у посету и разговарао са амбасадорима и представницима међународних организација и држава, као нпр. са шефом Делегације Европске уније у Србији, шефом Мисије ОЕБС-а у Србији, шефом

Канцеларије Савета Европе у Београду, представником Америчке агенције за међународни развој (USAID) у Србији, и др. Такође, Повереник је примио представнике компаније „Google“ и са њима разговарао о могућности увођења услуге „прегледа улица“ (Google Street View) у Републици Србији.

Повереник је током јула 2012. био домаћин адвокатици Лизи Сото (Lisa Sotto), врхунској експерткињи за заштиту података о личности у САД, а у оквиру Пројекта за реформу правосуђа и одговорну власт коју спроводи УСАИД (USAID). Током петодневне посете Лиса Сото је говорила о безбедности података, одговорности руковалаца, а посебна пажња је била посвећена службама безбедности. Лиса Сото је припремила и предлог за унапређење правног оквира у Србију у погледу безбедности података и њихових повреда (тзв. data breach).

2.4. Средства за рад - примљена средства и издаци Повереника

Рад Повереника и његове службе финансира се из буџета Републике Србије.

Простор за рад

Питање простора за рад Службе Повереника је од суштинског значаја. Оно није коначно решено ни након осам година од почетка рада Повереника. Имајући у виду негативне последице таквог стања, Повереник упозорава надлежне органе да даље одржавање таквог стања представља алармантну претњу за даљи рад Повереника, претњу да се уруши изграђени углед институције и остварени и признати резултати њеног рада.

Као привремено решење, Поверенику је простор стављан на располагање у неколико наврата и на различитим локацијама, најпре у ул. Светозара Марковића 42, приземље (од јула 2005.) и на првом спрату исте зграде (од фебруара 2009.), као и четврти спрат зграде у ул. Делиградска 16 (од маја 2010.). Овај простор Повереник фактички и користи.

У 2010. надлежна комисија Владе је донела Закључак којим се Поверенику распоређују на сукоришћење просторије у ул. Карађорђева бр. 48 у Београду. Међутим, овај простор, ни у време доделе, као ни сада, није подобан за коришћење због изузетно лошег грађевинског и техничког стања инсталација и опреме, при чему зграда има статус културног добра. Адаптација овог простора захтева веома велика материјална средства која далеко превазилазе износ буџетских средства Повереника и других сукорисника. Управа за заједничке послове републичких органа је потврдила да за 2013. нису обезбеђена средства за реконструкцију и адаптацију наведеног простора.

Простор којим Повереник фактички располаже задовољава потребе тренутне попуњености Службе Повереника која износи незнатно више од половине систематизованог броја запослених из 2008. Недостатак одговарајућег простора је главни разлог што је број запослених далеко испод броја који одговара реалној

ситуацији, потребама рада и остваривању циљева Повереника. Повереник дакле није у могућности да даље развија Службу, а запошљавање нових се обавља само на места оних који су у међувремену отишли из Службе, иако стварне потребе посла захтевају попуњавање у складу са Кадровским планом и обезбеђеним средствима која то омогућавају.

Директна последица нерешавања овог питања је и „неажурност“ Повереника у поступању и немогућност правовремене заштите људских права која Повереник по закону штити. Тако је на крају 2012, само у области слободног приступа информацијама остало око 2.500 предмета по жалбама оних чије је право на приступ информацијама повређено, у којима се, без кривице Повереника, чека на доношење одлуке, а протекао је законски рок од 30 дана у коме је Повереник био у обавези да донесе одлуку. Такође, у области заштите података, на крају године је остало око 300 предмета који нису завршени. Таква ситуација осим што директно поспешује кршење људских права, сувише оптерећује рад запослених, а посебно стрепња у губитак поверења грађана у рад институције. Осим тога, информација често када се не добије на време, губи на свом значају. Због великог прилива предмета и неодговарајућег броја запослених, Повереник је и у 2012. био принуђен да активности усмерава на пре свега оне задатке и надлежности због чијег одлагања је претила највећа штета.

Лимитирајући број запослених у Служби Повереника условљен недостатком потребног простора за рад Повереника, осим што негативно утиче на ажурност институције, при све већим захтевима посла чији обим се константно увећава и усложњава, озбиљна је препрека и за њен даљи развој. Такође, са аспекта међународних обавеза, Повереник у датим условима тешко може да одговори потребама и захтевима у области заштите података о личности које диктира процес европских интеграција и чланство у организацијама Европол (EUROPOL) и Евроџаст (EUROJUST).

Постојеће стање обима посла као и очекиване измене Закона о приступу информацијама по којима би Повереник требало да добије нове надлежности у вези са покретањем прекршајног поступка због повреде права на приступ информацијама, захтевају приоритетно решавање питања простора за рад Повереника.

Опрема

Расположива опрема за рад одговара постојећим капацитетима Службе и она је мањим делом власништво Управе за заједничке послове републичких органа, а већим делом набављана из буџетских средстава Повереника у протеклим годинама.

Буџет

Законом о буџету Републике Србије за 2012. годину одобрена су средства Поверенику у износу од 141.114.000,00 динара, што је за 0,06% више од износа који је предложио Повереник Предлогом финансијског плана. Ребалансом буџета из септембра месеца, одобрена средства Повереника нису промењена.

За рад Повереника у 2012. потрошено је 101.457.251,87 динара или 71,90% одобрених буџетских средстава. Објективна немогућност запошљавања потребног броја службеника, поред рационалног понашања у трошењу средстава, главни је разлог што одобрена средства за 2012. нису могла бити реализована, као што је то био случај и у претходним годинама рада Повереника.

Највећи део издатака у 2012. не рачунајући лична примања запослених, односио се на услуге комуникације и компјутерске услуге, услуге превоза докумената за потребе европских интеграција, самог органа и јавности генерално, трошкове у вези са учешћем на међународним конференцијама и у раду одговарајућих тела по основу чланства, трошкове осигурања запослених, возила и опреме, набавке, одржавања и коришћења возила и исплате накнада за коришћење екстерних стручних услуга.

Повереник лично, осим плате, остварио је само трошкове по основу коришћења службеног аутомобила јер никаква друга примања из радног односа није имао, није узимао дневнице за путовања у земљи, нити у иностранство.

На мању потрошњу буџетских средстава у 2012. утицало је и то што је за спровођење одређених активности, Повереник обезбедио средства кроз међународну сарадњу и пројекте, о чему је било више речи у тач. 2.3. Извештаја. Организације које су помагале подизању капацитета Службе Повереника, подизање транспарентности рада органа власти и у испуњавању других захтева и услова у процесу стабилизације и придруживања ЕУ, су непосредно уговарале и вршиле плаћања у вези са тим (нпр. путне трошкове, ауторске хонораре, трошкове штампања, закуп конференцијских сала), тако да средства нису ни уплаћивана на рачун Повереника. Из средстава помоћи и сарадње није набављана опрема која је у поседу Повереника.

Повереник је у 2012. ради спровођења пројекта под називом PEU SRE 000817 “Заштита узбуњивача у Србији“ закључио Уговор о бесповратној донацији (Accountable Grant Agreement) и то са Амбасадом Велике Британије у Београду у износу £49.085,00, и са Краљевином Холандијом, Уговор о доприносу (Contribution agreement по BEL0115682) у износу £26.010,00. Укупан износ средстава (Амбасада Велике Британије у Београду и Краљевина Холандија) је £75.095,00.

Овај пројекат, односно средства нису намењена институцији Повереника. Сврха пројекта је побољшање институционалне и правне заштите узбуњивача у Србији и подизање свести свих значајних представника интересних група у том пољу, од надлежних министарстава до регулаторних тела, до пословних удружења и организација цивилног друштва о неопходности механизма заштите узбуњивача у Србији, чиме се обезбеђује напредак Србије ка интеграцији ЕУ, а посебно у области борбе против корупције.

У 2012. Амбасада Велике Британије је у циљу реализације активности према наведеном пројекту извршила пренос средстава у износу £32,923.00 (RSD 4,943,388.45), од чега је током 2012. потрошено укупно 3.842.933,15 дин. Највећи део издатака из пренетих средстава донација односи се на исплату накнада за стручне услуге лицима ангажованих на спровођењу активности пројекта (директор пројекта, чланови радне групе, страни и домаћи консултанци и говорници на семинарима и округлим столовима) у укупном износу 3.760.753,00 динара. Средства намењена овом пројекту су дакле само технички преношена на буџетски рачун Повереника због чега су и приказана кроз реализацију његовог буџета, али она фактички нису намењена нити коришћена од стране институције Повереника, нити повереника лично.

Повереник ће и у овом извештају поновити раније изношена запажања о платама, будући да се у том погледу стање није променило.

У вршењу послова инспекцијског надзора над спровођењем закона, других прописа и општих аката у области заштите података о личности, Повереник се често и све чешће суочава са потребом да контролише и софтверске и друге мере заштите података које предузимају руковоаци и обрађивачи података. Да би Повереник квалитетно и стручно вршио ове послове који се у знатној мери са поља права премештају у поље информатике односно електронике, потребно је да ангажује лица која су специјализована и која су у сталном контакту са савременим технолошким достигнућима у овој области. На тржишту радне снаге цена ангажовања ових лица је вишеструко већа него што им је у данашње време могуће платити уобичајеним износима плата у државним органима. Повереник констатује да ако се не омогући посебан начин финансирања оваквих лица, да на овим местима Повереник, али и други државни органи, ускоро неће моћи да ангажују специјализована и савремено обучена стручна лица. По оцени Повереника, потребно је на време антиципирати овај растући проблем и на њега реаговати одговарајућим законским решењима.

На сличан начин треба ценити и чињеницу да се према чл. 34. Закона о приступу информацијама, на запослене у Служби Повереника, сходно примењују прописи о радним односима у државним органима, што се односи и на плате запослених. Последица тога је да овлашћена лица Повереника која обављају послове инспекцијског надзора над заштитом података о личности имају плате које су мање од других државних службеника који такође обављају послове надзора и који имају платни режим, различит од платног режима предвиђеног Законом о платама државних службеника и намештеника, а који даје могућност увећавања плата за 20-50 % у односу на плате државних службеника.

Основ посебних платних режима представљају: Закон о тајности података, Закон о пореском поступку и пореској администрацији, Закон о одбрани, Закон о Војсци, Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији, Закон о полицији, Закон о Агенцији за борбу против корупције, Закон о Државној ревизорској институцији, Правилник о платама и другим примањима запослених у Министарству финансија – Пореска управа, Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата директора Управе и запослених у Управи за извршење заводских санкција, Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата у Управи за извршење заводских санкција.

Тако се нпр. плата овлашћених лица која врше надзор над спровођењем Закона о тајности података („Сл. гласник РС“, бр. 104/09), због посебних услова рада, сложености и природе посла, увећавају за 20% (чл. 97. ст. 7. Закона) или Законом о државној ревизорској институцији („Сл. Гласник РС“, бр. 101/05, 54/07 и 36/10), за државне службенике је установљен тзв. институционални додатак од 30% у односу на плату осталих државних службеника. Овлашћена лица из Службе Повереника, иако врше веома сличне, некада и деликатније послове, немају ову могућност. Са тог становишта би било значајно усвајање предложених измена Закона о приступу информацијама којима би била створена таква могућност.

Извршење буџета Повереника за 2012. годину

Ек. класи ф	Опис	Одобрена средства пре ребаланса буџета	Одобрена средства по ребалансу буџета	Реализовано	% Реализације
411	Плате, додаци и накнаде запослених (зараде)	86.400.000,00	86.400.000,00	63.602.612,92	73,61
412	Социјални доприноси на терет послодавца	15.466.000,00	15.466.000,00	11.316.249,87	73,17
413	Накнаде у природи	200.000,00	200.000,00	152.130,00	76,07
414	Социјална давања запосленима	1.500.000,00	1.500.000,00	64.668,54	4,31
415	Накнаде трошкова за запослене	2.800.000,00	2.800.000,00	1.230.071,85	43,93
416	Награде запосленима и остали посебни расходи	90.000,00	90.000,00	39.956,00	44,40
421	Стални трошкови	4.408.000,00	4.408.000,00	3.597.721,83	81,62
422	Трошкови путовања	3.300.000,00	3.300.000,00	1.411.846,14	42,78
423	Услуге по уговору	11.750.000,00	11.750.000,00	7.890.380,11	67,15
425	Текуће поправке и одржавање	2.150.000,00	2.150.000,00	356.131,00	16,56
426	Материјал	5.800.000,00	5.800.000,00	4.914.412,83	84,73
482	Порези, обавезне таксе и казне	450.000,00	450.000,00	255.117,50	56,69
512	Машине и опрема	6.800.000,00	6.800.000,00	6.625.953,28	97,44
01	Приходи из буџета	141.114.000,00	141.114.000,00	101.457.251,87	71,90
421	Стални трошкови	150.150,00	150.150,00	23.100,00	15,38
422	Трошкови путовања	30.030,00	30.030,00	614,40	2,05
423	Услуге по уговору	4.763.208,45	4.763.208,45	3.819.218,75	80,18
05	Донације од иностраних земаља	4.943.388,45	4.943.388,45	3.842.933,15	77,74
Укупно за функцију 160:		146.057.388,45	146.057.388,45	105.300.185,02	72,10

У вези са методологијом утврђивања и функционисања буџета, Повереник је мишљења да сама процедура утврђивања буџета за његов рад не даје гаранцију потпуне финансијске независности институције, као што је случај и са већином других независних државних органа иако се сада фактички обезбеђују довољна средства потребна за рад Повереника, не рачунајући она која би била неопходна за обезбеђење пословне зграде.

2.5. Служба Повереника

За вршење стручних и административних послова из делокруга рада Повереника, образована је стручна служба под називом Служба Повереника. Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Служби Повереника систематизовано је укупно 69 запослених.

Служба Повереника сада има 40 стално запослених и 1 на одређено време што је за 30 мање од потребног броја предвиђеног актом о систематизацији. Овим бројем нису обухваћени повереник, Родољуб Шабић, и два заменика, Станојла Мандић и Александар Ресановић. Највећи од укупног броја запослених примљен је у периоду 2009-2012, јер у претходном периоду ни за тај број нису постојали услови.

Ради објективног сагледавања услова рада и остварених ефеката, значајно је нагласити следеће: да је од оснивања (2005) па све до априла 2009, значи готово четири и по године, Повереник је радио са свега 5 државних службеника (од тога 3 са високом стручном спремом на решавању жалби), да је од априла/маја 2009. почело да ради још 6 нових службеника на пословима обезбеђења остваривања права на приступ информацијама, с тим што су неки од њих уз те редовне послове, били ангажовани и на пословима обезбеђења права на заштиту података о личности док се нису стекли услови за нови пријем у 2010. Оваква ситуација је утицала на ажурност у обе области рада Повереника, а нарочито након проширења надлежности Повереника изменама Закона о приступу информацијама крајем маја 2010, на послове у вези са административним извршавањем својих одлука.

У 2012. троје запослених је напустило Службу преласком у друге државне органе, због значајно већих плата, а на место њих су примљени нови службеници. Повереник није имао могућности да реализује Кадровски план за 2012. који предвиђа укупно 66 запослених у Служби за шта је добио сагласност Министарства финансија са аспекта обезбеђења средстава у буџету, а разлог томе је недостатак потребног простора за рад.

За стручне послове техничке подршке информационом систему Службе Повереника у 2012. радно су према потребама ангажована лица по уговору о делу уз накнаде од 20.000 - 30.000 дин. месечно.

Реализација Кадровског плана Повереника за 2013. годину, којим су утврђене потребе од укупно 69 државних службеника и намештеника, тј. пријем до тог броја, на који је Министарство финансија дало сагласност са аспекта обезбеђености финансијских средстава зависи директно од тога да ли ће надлежне службе Владе обезбедити потребан простор за рад Повереника.

Јавност рада Службе Повереника

Све информације које се односе на рад Повереника доступне су на Интернет презентацији Повереника, на адреси: www.poverenik.rs и то како оне у вези примене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података, тако и оне које се односе на саму Службу Повереника. Јавност података у вези примене закона обезбеђује се путем јавних саопштења, начелних мишљења и

ставова по захтевима органа, или појединачних, изражених кроз одлуке Повереника по жалби. На Интернет презентацији Повереника налазе се и релевантни документи (међународни, домаћи, закони и други прописи, водичи и публикације за примену прописа), информације у вези рада Службе Повереника, статистички подаци о решавању предмета и донетим одлукама, о одобреном буџету и његовом извршењу, платама, расположивој опреми за рад, организацији, запосленима, обрасцима и др.

Повереник се током 2012. огласио саопштењем за јавност 35 пута, реагујући на актуелна питања и проблеме које превазилазе значај једног случаја, односно који су постали или прете да постану негативна појава, односно изражавајући став поводом тога. Сва саопштења су објављивана на Интернет страници Повереника, а скоро сва су пренели и медији.

На Интернет презентацији Повереника такође се налази и Информатор о раду Повереника, који исто тако садржи бројне од горе наведених, али и друге информације. Информатор се једном месечно ажурира.

Интернет презентација Повереника је на српском језику (ћирилица и латиница) и на енглеском језику. У 2012. је забележено 99.959 посета интернет презентацији Повереника.

Јавност рада се обезбеђује и подношењем извештаја Повереника Народној скупштини, извештавањем надлежних скупштинских одбора, као достављањем извештаја председнику Републике, Влади и Заштитнику грађана, као и кроз достављање других релевантних података надлежним органима.

Од почетка рада, Повереник је поднео Народној скупштини седам редовних годишњих извештаја (2005-2011) и један ванредни извештај о спровођењу Закона о приступу информацијама у новембру 2005. Извештаји Повереника за 2005 и 2006. годину су разматрани и прихваћени на Одбору за културу и информисање, а Народна скупштина их није разматрала у пленуму, с тим да је извештај за 2006. годину био предмет расправе народних посланика у оквиру поновног избора Повереника у јуну 2007. године. Супротно томе, извештаји за 2007, 2008. и 2009. годину, нису уопште разматрани.

Извештај Повереника за 2010. Народна скупштина је разматрала у јулу 2011, и усвојила препоруке Одбора за правосуђе и управу и Одбора за културу и информисање. Закључак Скупштине у вези са извештајем као и закључак у вези са његовим разматрањем објављени су у „Службеном гласнику РС“ бр.52/11.

Годишњи извештај Повереника за 2011. разматран је крајем октобра 2012. на седници Одбора за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу. Одбор је закључио да на једну од својих наредних седница припреми предлог закључака и препорука које ће предложити Народној скупштини да их донесе након разматрања годишњег извештаја независних државних органа.

Годишњи извештај Повереника за 2011. разматрао је и Одбор за културу и информисање крајем децембра 2012. Чланови Одбора су изразили задовољство због квалитета рада и напретка у раду Повереника. Одбор је прихватио извештај и утврдио Закључак са предлогом мера које упућује Влади, а које се односе на хитно обезбеђење простора за рад Повереника, потребу интензивнијег и обухватнијег надзора над применом Закона о приступу информацијама од јавног значаја, од стране надлежног Министарства, и примену конкретних мера према онима који не поштују Закон и на

потребу инсистирања на извршењу обавезујућих и извршних решења Повереника и на већем степену транспарентности рада свих органа власти и објављивању информација о њиховом раду на проактивној основи.

Народна скупштина, до подношења овог извештаја, није разматрала препоруке и закључке Одбора поводом Извештаја Повереника за 2011. годину.

Годишњи извештаји Повереника су доступни на интернет страници Повереника.

3. ПРИМЕНА ЗАКОНА О СЛОБОДНОМ ПРИСТУПУ ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА

3.1. Активности Повереника на заштити права на слободан приступ информацијама од јавног значаја

3.1.1. Кратак приказ активности Повереника у области права на приступ информацијама

У 2012. настављено је повећање броја и обима активности Повереника. Тако је Повереник у 2012. само у области слободног приступа информацијама решио 3.553 предмета, што је за око 20% више у односу на претходну годину. Забележено је да је у раду имао 6.037 предмета што је за 12,5 % више у односу на 2011. Из 2011. пренето је 2.398 предмета по којима није завршен поступак, а у 2012. је примио 3.639 нових предмета.

Највећи број решених предмета се односи на жалбе тражиоца информација, затим на извршни поступак поводом одлука Повереника или поступак у вези са судском заштитом, на захтеве за мишљења у вези са применом прописа, комуникацију у вези са захтевима тражилаца информација поднетим или прослеђеним Поверенику или на мере за унапређење јавности рада органа власти као и другу преписку у вези са надлежностима Повереника.

Такође, Служба Повереника је обрадила и око 400 представки на поступање других органа и проблематику која није у надлежности Повереника, што чини 11% од укупног броја решених предмета.

Повереник је закључно са 31.12.2012. окончао поступак у 3.553 предмета на следећи начин:

- донео је 2.269 другостепених одлука по примљеним жалбама,
- поступио је по 147 предлога за спровођење административног извршење решења, по којима је донео 79 закључака о дозволи извршења решења и 47 закључака о кажњавању органа, 10 захтева је упутио Влади да обезбеди извршење решења Повереника и 8 предлога суду за судску наплату изречених, а неплаћених казни, као и 122 закључка да се поступак извршења обуставља када је орган поступио по налогу, а два предлога су одбачена,
- одговорио је на 43 захтева за мишљење Повереника у вези примене Закона,
- поступио је по 69 захтева за приступ информацијама о раду Повереника,

- доставио је Управном суду 49 одговора на тужбе,
- обрадио је 184 захтева којима се тражи информација од јавног значаја у вези са радом другог органа, прослеђивањем органу јавне власти који поседује и обавештењем подносиоцу или упућивањем тражиоца коме да се обрати,
- обрадио је 336 предмета који су се односиле на комуникацију са органима власти у вези са утврђивањем надлежности органа за поступање у конкретном случају, у вези са другим питањима примене закона,
- у 62 случаја, Повереник је предузео мере на унапређењу јавности рада органа власти, преписком саветодавног и инструктивног карактера, поводом чега је донео 23 решења и 52 упозорења односно сугестија у вези са објављивањем информатора о раду или усаглашавања садржине информатора са законом и
- одговорио је на 394 представке на рад органа које нису информације од јавног значаја, проследивши их надлежним органима, уз обавештење подносиоцима или су подносиоци упућени коме да се обрате.

На овим пословима у 2012. години непосредно је било ангажовано 12 државних службеника.

3.1.2. Поступање Повереника по жалбама због повреде права на слободан приступ информацијама

3.1.2.1. Статистички приказ жалби и исхода поступка по жалбама

Повереник је у 2012. решио 2.269 жалби, што је за 41 % више у односу на 2011. Од укупног броја поднетих жалби, свега 199 жалби или 8,7% је изјављено против решења органа власти којим се захтев тражиоца одбија. То потврђује да су се и у 2012. грађани најчешће жалили због тзв. „ћутања администрације“ по поднетом захтеву. Ради се о ситуацијама када је орган или потпуно игнорисао захтев тражиоца информације или су одговори тражиоцу да се не може удовољити захтеву били недовољно или потпуно неаргументовани. Таквих ситуација је било у 91,3%. Одржавање овако високог процента случајева тзв. „ћутања администрације“ из године у годину је забрињавајуће, јер за разлику од велике већине других управних поступака, у поступку за слободан приступ информацијама „ћутање администрације“ не само да није допуштено, већ представља прекршај кажњив по закону.

Од укупно 2.269 решених жалби, 2.054 жалбе (90,5%) су биле основане, а 215 жалби (9,5%) које су биле неосноване или са формалним недостацима.

Неосноване жалбе (215) решене су тако што је донето:

- 140 решења (6,2%) којима се жалба одбија као неоснована, и

- 75 закључака (3,3%) којима се жалба одбацује из формалних разлога, због неблаговремености, односно преурањености, недопуштености или ненадлежности Повереника.

Исход поступка пред Повереником по основаним жалбама (2.054) је следећи:

- у 894 предмета (43,5%) Повереник је наложио органу власти да поступи по захтеву и омогући приступ траженој информацији, доневши 749 решења, обзиром да је 145 предмета спојено приликом решавања па је једним решењем одлучено по две или више жалби против истог органа,
- у 1.104 предмета (53,7%) је обуставио даље вођење поступка јер је орган власти у међувремену, након интервенције Повереника, поступио по захтеву за приступ информацији, па је у свим овим предметима поступак окончан доношењем закључака о обустави поступка,
- у 52 предмета (2,5%) је поништио решење првостепеног органа и предмет вратио на поновни поступак и одлуку и
- у 4 (0,19%) предмета поништио је првостепено решење донето без законског основа.

Наведени подаци говоре да се основане жалбе тражилаца информација завршавају у више од половине случајева (53,7%) обуставом поступка јер органи власти поступи по захтеву тражиоца информације, односно жалиоца већ при сазнању да је жалба изјављена, а пре доношења одлуке Повереника. То представља доказ да и даље постоји нерационалан и неодговоран однос органа власти према грађанима али и незаконито поступање, које се могло избећи уз мало више воље, знања и одговорности.

У 2012. је у односу на претходну годину, за око 6% повећан број случајева у којима је Повереник по жалби морао да донесе решење и наложи да се по захтеву поступи и омогући приступ траженим информацијама.

3.1.2.2. Ко су подносиоци жалби и које информације су захтевали

Поверенику је у 2012. изјављено 2.330 жалби због повреде права на слободан приступ информацијама од јавног значаја.

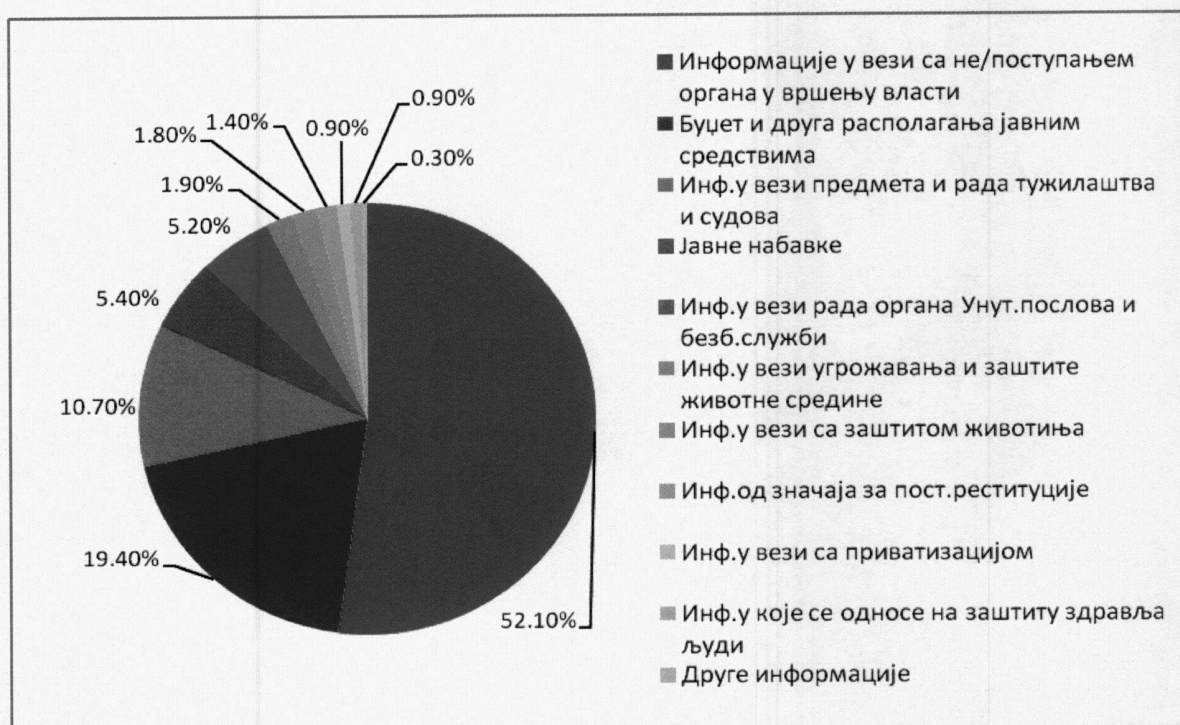
Графикон 1. Подносиоци жалби Поверенику



У 2012. у односу на 2011. повећан је проценат жалби грађана, синдикалних организација и представника политичких странака, у укупном броју жалби, а смањен проценат жалби новинара, органа власти против других органа као и невладиних организација.

Повереник и у овом извештају скреће пажњу на недопустиве ситуације у којима органи власти једни другима ускраћују затражене информације. *Примера ради, један београдски суд је од ЈП „Електродистрибуција Београд“ затражио информације у вези са подацима о томе којим је све дужницима и то државним органима, предузећима и установама који се налазе на територији града Београда ЕДБ доставило налог за обуставу испоруке електричне енергије, што је овај одбио да достави, оспоравајући чак легитимност захтева. ЕДБ је податке суду доставио тек у поступку принудног извршења решења Повереника донетог по жалби суда.*

Графикон 2. Врсте тражених информација поводом којих су изјављиване жалбе



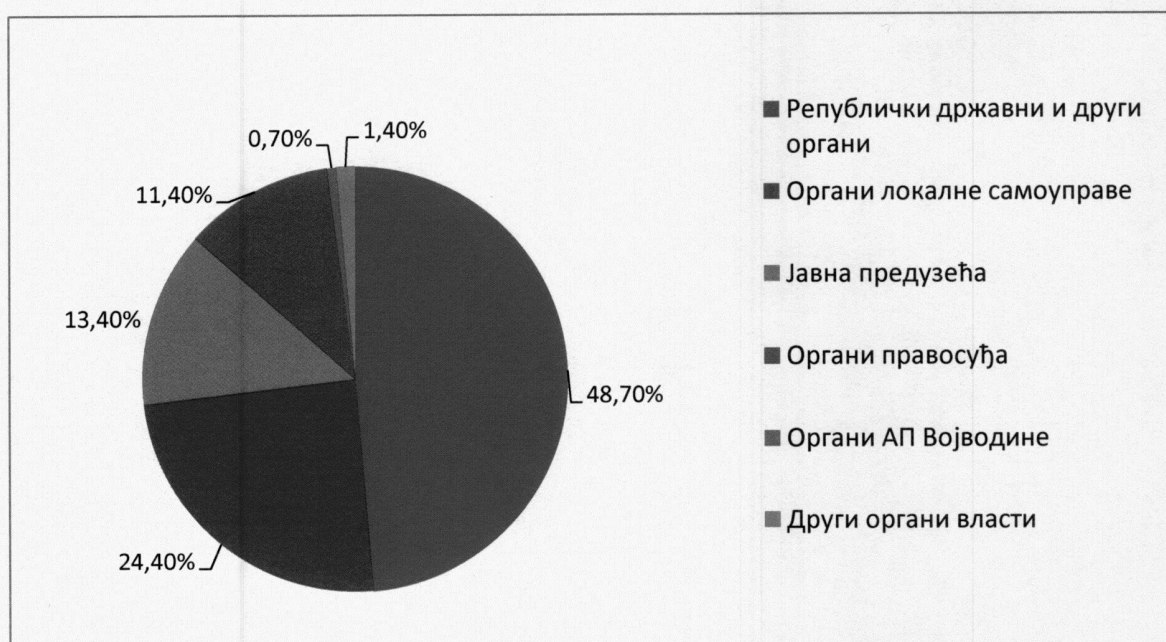
Подаци из Графикона 2. показују да се највећи број захтева поводом којих су изјављене жалбе Поверенику, односио на информације у вези са не/поступањем органа у вршењу власти, а затим на оне о буџету и другим располагањима јавним средствима и јавним набавкама, као и информације у вези са предметима и радом тужилаштва, судова и органа унутрашњих послова и безбедносних служби.

У 2012. у односу на 2011. повећан је проценат жалби које се односе на недобијање информација у вези са поступцима пред органима власти и жалби које се односе на информације о животној средини, а знатније је смањен проценат жалби против органа правосуђа, док је у погледу осталих информација, проценат жалби незнатно смањен или је у нивоу 2011.

3.1.2.3. Органи власти против којих су изјављене жалбе Поверенику и разлози за жалбу

Жалбе Поверенику у 2012. због повреде права на слободан приступ информацијама изјављене су у највећем броју против републичких државних и других органа и организација, а затим против органа локалне самоуправе, јавних предузећа и органа правосуђа.

Графикон 3. Органи против којих су изјављене жалбе



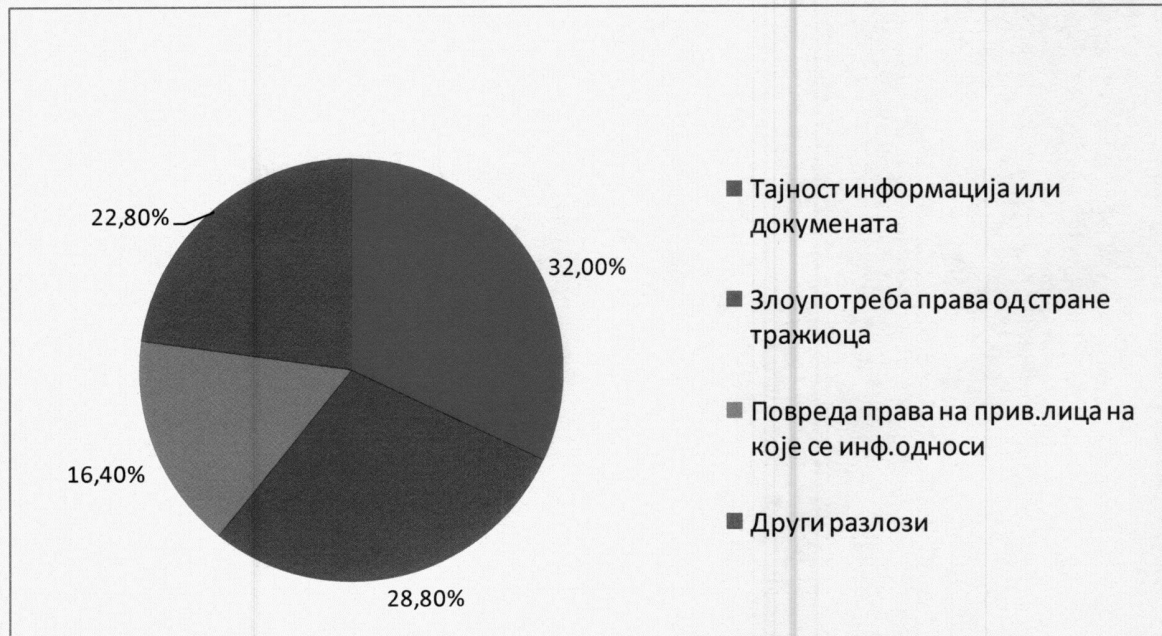
У 2012. повећан је проценат жалби Поверенику изјављених против органа власти на републичком нивоу, док је против других органа тај проценат мањи за 0,5 - 2% у односу на жалбе изјављене у 2011. години.

Анализа решених жалби у 2012. показује да су органи власти су одбијали захтеве тражиоца позивајући се на следеће разлоге:

- тајност информација или докумената (32%)
- злоупотребу права од стране тражиоца (28,8%)
- повреду права на приватност лица на које се информације односе (16,4%)

- друге разлоге као нпр. да се не ради о информацији од јавног значаја, да не постоји оправдан интерес тражиоца, да су информације већ доступне, да нема статус органа власти и сл. (22.8%).

Графикон 4. Разлози одбијања захтева тражиоца



Наведени подаци говоре да је и у 2012. тајност информација био најчешћи разлог због кога су органи власти ускраћивали информације које су проистекле из вршења власти. По правилу се одлука да се учине доступним оне информације које орган сматра тајним, препушта Поверенику. При томе, органи власти само у ретким ситуацијама износе неки од суштинских материјалних разлога за своју одлуку. Готово увек, у таквим ситуацијама, захтеви тражиоца се априори одбијају без примене тзв. теста јавног интереса о процени претежности интереса између права јавности да зна и другог права или јавног интереса који би могао бити озбиљно повређен одавањем информације.

Одсуство надзора над применом Закона о тајности података и велико кашњење са доношењем подзаконских аката за његово спровођење, су међу главним разлозима таквог поступања органа.

Примера ради, даје се приказ једног случаја позивања органа на тајност затраженог документа:

Тражилац је од Министарства одбране затражио копију Извештаја буџетске инспекције о последњој (ванредној) ревизији у том министарству, извршеној на иницијативу министра одбране, а по одобрењу министарке финансија.

Министарство је донело решење и одбило захтев тражиоца са образложењем да је Извештај означен као „Службена тајна – Поверљиво“ и да садржи документе који су означени различитим степенима тајности, те да представља јединствену

целину, без прилога, тако да је немогуће донети одлуку о опозивању тајности само са једног дела извештаја, као и да се подаци садржани у наведеном Извештају, у смислу чл. 13. и 14. Правилника о критеријумима за утврђивање података о Војсци Југославије који представљају војну тајну, степен војне тајне и мере за њихову заштиту, сматрају поверљивим и строго поверљивим подацима, чијим би одавањем наступиле теже штетне последице за Војску и њене припреме за одбрану земље, као и тешке последице по интересе заштићене законом.

По жалби, Повереник је, у складу са овлашћењима из чл. 26. став 2. Закона, затражио и извршио увид у садржај предметног Извештаја и на након тога донео решење којим је поништено првостепено решење и наложено Министарству да тражиоцу информација достави копију Извештаја, с тим да претходно заштити и учини недоступним само податак о врсти, количини и произвођачу код набавке средстава посебне намене.

Након поднетог предлога за принудно извршење решења, Министарство одбране је доставило информације тражиоцу. (Случај датира из 2009/10, а по жалби је решавано у 2012.).

Забрињавајуће је велики број случајева у 2012. у којима су органи власти захтеве тражиоца одбијали с позивом на злоупотребу права од стране тражиоца (28,8%). Тако су злоупотребом права априори квалификовани случајеви у којима је исти тражилац више пута подносио захтеве или што се захтев односи на обимнију документацију или на документацију из дужег периода, без обзира на њен обим.

Примера ради, даје се приказ једног случаја позивања органа на злоупотребу права:

Од Агенције за приватизацију затражене су информације у вези са приватизацијом 14 појединачно наведених предузећа у АП Војводина, и то извештаји о контроли извршења преузетих обавеза пре раскида уговора, решења о реструктурирању након раскида уговора о продаји капитала, записнике о јавним аукцијама, податке о укупним обавезама пре приватизације за сваког субјекта појединачно, о отуђењу имовине за време важења уговора, да ли је Агенција иницирала покретање кривичног поступка и сл.

Агенција је најпре обавестила тражиоца да ће због обима захтева поступити у додатном законском року од 40 дана, да би након тога донела решење и одбила захтев са образложењем да тражилац злоупотребљава право и да би поступање по захтеву угрозило нормалан рад Агенције.

Тражилац је обавестио Повереника да је позиван у Агенцију поводом ранијег захтева којом приликом се непосредно уверио да се сви тражени подаци за сваки субјекат приватизације налазе у електронској форми и да се могу нарезати на диск или одштампати за неколико минута.

Повереник је уважио жалбу и наложио Агенцији да достави тражене информације. Агенција је поступила по решењу Повереника.

У 2012. је повећан проценат жалби изјављених због ускраћивања права на слободан приступ информацијама с позивом на заштиту права на приватност. Приватност као разлог ускраћивања информација, органи власти веома често неосновано истичу и када се информације односе на носиоце државних или

политичких функција, државне или јавне службенике и то информације које су у вези са вршењем функције, односно власти.

Примера ради, даје се приказ једног случаја позивања органа на повреду приватности:

Новинар је од ЈП „Електропривреда Србије“ затражио информације у вези са исплатом накнада за рад у отежаним зимским условима за време енергетске кризе почетком 2012. односно имена директора којима су извршене исплате, називи организационих делова ЈП или привредних друштава чији је оснивач ЕПС, и износе средстава која су примили по том основу, а због сумње да се ради о средствима намењеним радницима који су тај посао обављали на терену.

У одговору ЕПС се наводи, између осталог, да се подаци о именима директора не могу учинити доступним јавности, да за то не постоји законски основ сходно Закону о заштити података о личности.

ЕПС је поводом жалбе обавестио Повереника да тражене информација заправо не постоје јер предметне исплате директорима нису извршене. Повереник је наложио да о томе обавести тражиоца, што је ЕПС и учинио. Како су медији писали о овом случају, намера да се наведене исплате директорима реализују је заустављена под притиском јавности.

Органи власти врло често неосновано одбијају захтеве тражилаца са образложењем да тражилац нема тзв. оправдан интерес, да није био странка у поступку у вези са којим се информације траже иако се право на приступ информацијама од јавног значаја гарантује свакоме, под једнаким условима. Чак и поједини судски органи су се веома често позивали на одсуство оправданог интереса јавности да зна, у поступању по захтевима за приступ информацијама, што је супротно основним принципима на којима се заснива Закон о приступу информацијама.

Чести разлог подношења жалбе Поверенику је некомплетност добијене информације. Запажање је Повереника да органи власти врло често прибегавају селекцији информација које достављају тражиоцу, не држећи се формално поднетог захтева, па се тако по правилу чине доступним информације афирмативне по институцију или се достављају само изведене информације без копије тражених докумената, супротно суштини права на слободан приступ информацијама од јавног значаја која подразумева добијање копије документа који садржи тражену информацију.

И у 2012. је било појединачних случајева да су органи власти оспоравали да се Закон о приступу информацијама на њих уопште примењује. Најупорнији у томе је а.д. „Телеком Србије“, који је наставио да оспорава да се Закон на њега примењује и након што је Управни суд потврдио став Повереника да по основу оснивања и вршења управљачких права од стране Владе Србије, „Телеком Србије“ има статус органа јавне власти у смислу овог закона.

Чињеница да су многи случајеви у којима су органи власти ускраћивали информације с позивом на тајност података, временом добили судски епилог због незаконитог располагања јавним средствима, злоупотребе положаја или другог облика корупције, упућује на закључак да овакви случајеви ускраћивања информација, иако не

морају нужно указивати на неку од горе поменутих појава, уаке заслужују посебну пажњу.

Трошкови поступка, као разлог изјављивања жалбе Поверенику у 2012. били су у само два случаја, у којима се тражилац информација притуживао на условљавање остваривања права уплатом трошкова поступка или у погледу висине судске таксе, у односу на коју Повереник иначе није надлежан.

Ипак, када су у питању трошкови поступка остваривања права на приступ информацијама, подаци из годишњих извештаја органа достављених Поверенику, утврђује се да су органи на име ових трошкова у 2012. години наплатили око 500.000,00 динара и да су највећи део, супротно закону, приходовали на сопствене уместо наменски рачун буџета Србије. Такође је евидентно да је одређени број судова, трошкове поступка за израду копија докумената, наплаћивао према судским тарифама, уместо према трошковима утврђеним Уредбом Владе у складу са Законом о приступу информацијама. Разлоге оваквог поступања, иако супротног овом закону, Повереник види у чињеници да се део плата запослених у судовима, исплаћује из судских такси, те да је у интересу судова да се оне уредно наплаћују.

Тако је око 83% од укупног износа трошкова, наплатио сам Републички геодетски завод, при чему наведене трошкове није уплатио на рачун Трезора прописан за те намене. Судови су такође наплаћивали трошкове остваривања права на приступ информацијама, од којих највише прекршајни судови и то у износу од 9,2% укупно наплаћених трошкова, затим органи локалне самоуправе (3,3%), док су нпр. министарства наплатила свега износ од 540,00 динара по овом основу.

Према званичним подацима Управе за трезор Министарства финансија, укупно уплаћен износ средстава на прописани рачун Трезора 840-742328843-30 по овом основу у 2012. износи 37.000,00 динара што је дупло више у односу на претходну годину. Ипак тај износ је значајно мањи од износа исказаних у извештајима органа, што потврђује напред изнети закључак да одређени број органа власти, приходе по овом основу, није уплаћивао на прописани рачун, већ извесно на сопствени рачун, као нпр. горе поменути Завод.

Проблем трошкова поступка о коме је било речи би могао бити превазиђен изменом Закона о приступу информацијама, тако што би приходи од наплаћених трошкова приступа информацијама, припадали органима који су трошкове имали, уместо да то буду приходи буџета. Износи трошкова прописани Уредбом Владе из 2006. нису иначе мењани, односно усклађивани са инфлацијом.

3.1.3. Извршење решења и закључака Повереника

У 2012. поступак Повереника по жалбама које су биле основане (2.054) окончан је у 894 случаја (43,5%) доношењем решења односно налогом Повереника да се информација учини доступном тражиоцу. У тим поступцима је донето 749 решења, будући да је 145 случајева заједно решавано, односно једним решењем одлучено по више жалби против истог органа.

У односу на случајеве у којима је Повереник донео решење да се тражиоцу омогући приступ информацијама (749 решења), према повратним информацијама, органи власти су у 2012. г. поступили по налогу у 80,9%. Реална је претпоставка да је овај проценат и нешто већи, с обзиром на могућност да је орган власти извршио решење Повереника, али да је пропустио да га о томе обавести.

У више од половине случајева основаних жалби, тачније у 53,7%, поступци по жалбама Поверенику су окончани обуставом поступка јер су органи власти поступили по захтеву тражиоца, односно жалиоца већ при сазнању да је жалба изјављена, а пре доношења одлуке Повереника.

Подаци о исходу поступака по жалбама Поверенику говоре о томе да у односу на број основаних жалби (2.054), проценат успешних интервенција Повереника износи 90,6%.

У 2012. је за 20% повећан број случајева у односу на 2011. у којима је било нужно спроводити поступак принудног извршења решења Повереника. Тако је у 147 случајева Поверенику упућен предлог тражиоца информације да се спроведе принудно извршење решења, поводом којих је Повереник донео 79 закључака о дозволи извршења својих решења и 47 закључака о кажњавању и изрекао 47 новчаних казни у укупном износу од 3.180.000 дин. (33 од по 20.000,00 дин. и 14 од по 180.000,00 дин.) које се уплаћују у буџет Србије. У 122 случаја обуставио је започето извршење, јер је орган власти у међувремену поступио по налогу Повереника, односно закључку о дозволи извршења. Два предлога су одбачена због формалних недостатака. По донетим закључцима о кажњавању, у буџет је уплаћено 1.635.000 динара.

Преостали износ изречених казни од 1.545.000 динара органи власти нису платили добровољно по закључцима Повереника о кажњавању. Због тога је Повереник у таквим ситуацијама подносио предлоге надлежним судовима за судско извршење изречених казни. Међутим, Први основни суд у Београду се огласио ненадлежним, тврдећи да је Повереник тај који треба сам да принудно наплати изречену казну органу власти.

Иначе, судови са подручја осталих апелационих судова су одобравали извршења на основу закључака Повереника, као извршног наслова. Заправо, тако је поступао и Први основни суд у Београду све до случаја када се новчана казна односила на Виши суд у Београду, и када се огласио ненадлежним, па је такву праксу наставио и у другим случајевима истичући да закључак Повереника којима се изриче новчана казна није извршна исправа, да би у каснијим поступањима застајао са поступком док се не реши по њему спорно питање надлежности предметног извршења пред Врховним касационим судом. По приговорима Повереника, Први основни суд је такође одредио застој у поступку извршења до заузимања става Врховног касационог суда.

У вези са наведеним проблемом принудног извршења закључака Повереника ради наплате новчаних казни које он изриче ради принуде на извршење свог решења, а који је настао почетком 2012. Повереник, осим што формално изјављује приговор против сваке такве одлуке, у марту 2012. је о томе обавестио надлежне институције: в.ф. председника Првог основног суда у Београду, и в.ф. председника Апелационог суда у Београду, затим Високи савет судства и Министарство правде. Повереник је указао на неодрживост потпуно различите праксе судова у Србији, на чињеницу да судови са подручја других апелационих судова у Србији прихватају надлежност у таквим ситуацијама, а да је и сам Први основни суд у Београду то чинио све до случаја

када је извршење требало спровести према њему надређеном Вишем суду у Београду. Преписка је настављена све до јуна месеца када је Повереник обавештен од стране Врховног касационог суда као и од Апелационог суда да је затражено решавање спорног питања пред Врховним касационим судом.

У септембру месецу, Повереник се поново обратио Врховном касационом суду и упознао га са још једним у међувремену донетом потпуно другачијом одлуком у истој правној ствари у којој се Основни суд у Лесковцу огласио ненадлежним, али не зато што сматра да је Повереник сам надлежан, како је закључио Први основни суд у Београду, већ што је, по мишљењу тог суда, за извршење надлежан Привредни суд. То писмо је Повереник доставио истовремено и министру правде, поводом чега је добио одговор да је поднесак упућен Управној инспекцији на надлежност.

Први основни суд у Београду се током 2012, најпре огласио ненадлежним за ово судско извршење, да би касније застајао са поступцима и затражио став Врховног касационог суда за ово, по њему спорно питање надлежности предметног извршења.²

Графикон 5. Број неизвршених решења Повереника донетих у 2012.



² У току израде овог извештаја, на сајту Врховног касационог суда објављено је Правно схватање Спп 6/12 од 1.10.2012. да закључак Повереника о изреченој новчаној казни не представља извршну исправу из чл. 13.ст.1.т.2. Закона о извршењу и обезбеђењу и да основни суд није стварно надлежан за његово принудно извршење. Суд сматра да је Повереник орган управе који је казну изрекао и да он треба и да извршава свој закључак пленидбом новчаних средстава са рачуна органа.

Међу органима власти који су одбили да изречене новчане казне уплате у буџет су: Министарство унутрашњих послова, Комисија за хартије од вредности, Архив Србије, ЈП Железнице Србије, Телеком Србије, ЈП Србија гас, Лекарска комора Србије, Привредни суд Београд, Град Лесковац-Градско веће.

Примена мера за које је Повереник овлашћен у погледу принудног извршења решења изрицањем новчаних казни по правилу резултира извршењем налога и достављањем информација тражиоцу. Ипак, било је случајева у којима ни те мере нису дале ефекта, па је Повереник, на иницијативу тражиоца извршења, у 10 случајева био принуђен да затражи од Владе да обезбеди извршење његових решења, применом својих мера, укључујући меру непосредне принуде, како то Закон налаже. У вези са тим, ни у једном случају од Владе није добио повратну информацију да је обезбеђено извршење решења. У годишњем Извештају Владе о спровођењу Закона о приступу информацијама се наводи да је Генерални секретаријат Владе у 2011. затражио од тадашњег Министарства за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу да то министарство да предлог у погледу начина поступања Владе према чл. 28. Закона, али да се министарство није огласило поводом тога. Такође се у поменутом извештају Владе наводи да је у једном броју случајева Генерални секретаријат Владе налагао министарству надлежном за надзор над применом Закона да предузме потребне мере ради обезбеђења извршења Повереника.

Постојећа ситуација у вези са принудним обезбеђењем извршења решења Повереника захтева да се тај механизам прописан чл. 28. Закона о приступу информацијама, хитно стави у функцију, или да надлежно министарство, у случају било каквих нејасноћа око примене овог члана од стране Генералног секретаријата Владе, такве нејасноће отклони стручним мишљењем или у крајњем случају, изменама закона. Даље одржавање овакве ситуације штети угледу ових институција, а највише остваривању самог права.

3.1.4. Активности Повереника на јачању проактивног објављивања информација, унапређењу законских решења и афирмисању права

Информатори о раду

Објављивање информатора на интернет презентацији органа има првенствено за циљ да државни органи грађанима и медијима учини доступним најважније информације о раду органа, кадровским и другим капацитетима органа, о његовој организацији, надлежностима, средствима рада, располагању јавним средстава, платама, државној помоћи, субвенцијама, дотацијама, о међународним и другим пројектима и њиховој реализацији, јавним набавкама, врстама услуга које орган пружа и процедурама за остваривање права, о правним средствима у случају негативних исхода поступака пред органом, о врстама информација којима орган располаже и др. и то све без формалног захтева за приступ информацијама. Објављивање информатора је

и прилика органа да афирмише свој рад, али и да стално преиспитује и унапређује организацију, процедуре и сл.

У 2012. је генерално гледано остварен извешан напредак у погледу објављивања информација на тзв. проактивној основи, првенствено у квантитативном, а делом и у квалитативном смислу. То је резултат новог Упутства за израду и објављивање информатора о раду државних органа које је Повереник донео у 2010. и активности које су предузимане на спровођењу Упутства и повећању транспарентности рада органа.

Ипак овом законском обавезом нису обухваћени многи јавни субјекти у односу на чије пословање јавност несумњиво има јак интерес. Тако нпр. сада формалну обавезу израде информатора о раду нема ниједно локално јавно предузеће, а ни она републичка предузећа којима законом није поверено вршење јавних овлашћења, нпр. „ПТТ Србија“, „Телеком Србија“, „Јат“ итд., затим здравствене установе, предшколске установе и др. Измене Закона које је Повереник иницирао у 2012. нису нажалост усвојене иако су биле у фази Предлога закона у скупштинској процедури, а између осталог, односиле су се и на ово питање.

Повереник је током целе године пратио стање у погледу проактивног објављивања информација на сајтовима органа, вршећи утицај на органе да се транспарентност рада подигне на виши ниво. То се чинило по службеној дужности или на указивање грађана, најчешће новинара који се користе овим извором информација. Органима власти је тим поводом из Службе Повереника упућено више десетина писама и сугестија, као и преко 50 формалних упозорења и преко 20 решења да информатор сачине и објаве у складу са законом и Упутством. Савете и помоћ органима у изради овог документа Повереник је пружао и по позиву из органа, на семинарима, у непосредним контактима и у другим одговарајућим приликама.

Анализа информатора органа власти која је вршена у склопу разматрања који су органи дали највећи допринос афирмисању права на приступ информацијама, показала је да код већине органа постоје пропусти и неусклађеност са обавезама из Упутства, у једном или више поглавља чак и код оних који су имали ажуриране информаторе са свим обавезним поглављима. Генерално, најслабије су обрађена поглавља која треба да садрже „осетљиве“ податке, оне који се тичу потрошње новца, односно подаци о приходима и расходима, подаци о јавним набавкама, средствима из међународне помоћи а врло чести и подаци о услугама које државни органи пружају грађанима.

Полазећи од тога да министарства, као најважнији органи извршне власти, треба да буду за пример у испуњавању законских обавеза и отворености према јавности, Повереник је посебно пратио информаторе министарстава. Избори и промене власти у 2012. имали су нажалост негативан ефекат на спровођење ове законске обавезе. Тако се релативно добро стање у погледу објављених информатора након упозорења Повереника с почетка 2012, током године погоршавало у том смислу да објављене информације нису ажуриране, па су многе постајале безвредне.

Уз разумевање за период до формирања Владе, персоналне промене у министарствима као и реорганизације и промене надлежности појединих органа државне управе, Повереник је два месеца након формирања Владе, тј. у септембру 2012. године, упутио допис свим министарствима и скренуо им пажњу на обавезу израде информатора о раду у складу са Законом и Упутством. Разлог за ово подсећање била је чињеница да су се на веб презентацијама новоформираних министарстава