

Др Стефан Андоновић, асистент са докторатом

Правни факултет Универзитета у Крагујевцу

## ИЗАЗОВИ ПРИМЕНЕ ЗАКОНА О ЗАШТИТИ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ ОД СТРАНЕ ОРГАНА УПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

*Нови Закон о заштити података о личности Републике Србије из 2018. године, донео је са собом значајне новине. Новине се односе на бројне институте, који до сада нису постојали у домаћем правном систему, као и на различите захтеве за усклађивање пословања бројних субјеката са новом регулативом. Имајући у виду да органи управе обрађују велики број података који се односе на грађане, и они потпадају под примену нових законских одредаба. Како органи управе имају другачију природу и обављају специфичне задатке у односу на остале субјекте (руководиоце) на које се поменути закон примењује, отварају се бројна питања у вези са применом правила заштите података о личности у оквирима управе. Питања која се отварају тичу се односа и приоритета примене Закона о заштити података о личности и Закона о општем управном поступку. То питање отвара и изазове у вези са применом посебних права, као што су право на приступ подацима који се налазе у поседу органа управе и права на заборав података које чувају органи управе. Такође, отворено је и питање примене рокова и конкуренције правних средстава поменутих закона. Због тога, овај рад испитује основне изазове и могуће начине примене поменутих института и права у вези са заштитом података о личности у односу на органе управе.*

**Кључне речи:** Заштита података о личности; Закон о заштити података о личности; Општи управни поступак; Закон о општем управном поступку.

### 1. УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Нове информационо-комуникационе технологије условиле су масовно коришћење бројних података у различите сврхе. Самим тим, ја-

Стефан Андоновић, [sandonovic@jura.kg.ac.rs](mailto:sandonovic@jura.kg.ac.rs).

вила се и потреба за установљивањем правила и права оних чији се подаци користе. Између бројних података који се обрађују, посебно се издвајају подаци о личности, који носе важне информације које битно да утичу на приватност физичких лица.<sup>1</sup>

Имајући у виду растући значај података о личности, на нивоу Европске уније (у даљем тексту: ЕУ) 2016. године је усвојена Уредба о заштити физичких лица у односу на обраду података о личности и слободном протоку таквих података, тј. Општа уредба о заштити података ЕУ,<sup>2</sup> познатија на енглеском као ГДПР (*General Data Protection Regulation*).<sup>3</sup>

Општа уредба ЕУ има велики значај за грађане ЕУ којима су гарантована нова права у борби за приватност. Уједно, физичким лицима, привредним и јавним субјектима који користе податке о личности, наметнуте су бројне обавезе у вези са пословањем и употребом података, чије непоштовање повлачи за собом изузетно строге и високе казне. На тај начин, државе чланице ЕУ јасно су се определиле за системску заштиту приватности и података о личности на њиховим територијама.

Значај Опште уредбе ЕУ није ограничен само на ЕУ. На њеним основама и по угледу на овај пропис у Републици Србији донет је Закон о заштити података о личности (у даљем тексту: ЗЗПЛ).<sup>4</sup> Овај закон, који је усвојен у новембру 2018. године, а почео са применом у августу 2019. године, увео је потпуно нови систем заштите података о личности. Овим законом уређени су право на заштиту физичких лица у вези са обрадом података о личности, слободан проток података о личности, начела обраде и обавезе руковалаца и обрађивача, пренос података у друге државе и међународне организације, итд.<sup>5</sup>

ЗЗПЛ се односи на физичка и правна лица која се налазе у улози руковалаца и обрађивача (оних лица која користе и обрађују податке), али

<sup>1</sup> З. Јовановић, С. Андоновић, „Врсте информација и података у јавном праву Републике Србије“, *Заштита података о личности у Србији* (ур. С. Андоновић, Д. Прља, А. Дилигенски), Београд 2020, 37.

<sup>2</sup> Уредба 2016/679 Европског парламента и Савета о заштити физичких лица у односу на обраду података о личности и слободном протоку таквих података, којим се ставља ван снаге Директива 95/46, енглески - Regulation 2016/679 of the European Parliament and of the Council on the Protection of Natural Persons with Regard to the Processing of Personal Data and on the Free Movement of such Data, and Repealing Directive 95&46EC (General Data Protection Regulation), of 27. April 2016, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>, 12. април 2021.

<sup>3</sup> За више о Општој уредби о заштити података ЕУ, вид. V. Paul, A. Bussche, *The EU General Data protection Regulation (GDPR) – A Practical Guide*, Cham: Springer International Publishing 2017. Такође вид. А. Дилигенски, Д. Прља, Д. Церовић, *Право заштите података – ГДПР*, Институт за упоредно право, Београд 2018.

<sup>4</sup> Закон о заштити података о личности – ЗЗПЛ, *Службени гласник РС*, бр. 87/2018.

<sup>5</sup> Вид. ЗЗПЛ чл. 1.

и на органе јавне власти који се могу наћи у истој улози. Имајући у виду нове поставке, установљени систем заштите података о личности захтева подразумева и преиспитивање односа са посебним областима правног регулисања. Због тога, предмет овог рада односи се на изазове примене ЗЗПЛ у области управног рада, односно његове примене од стране органа управе. Наиме, општи режим који је закон увео оставља пуно простора за недоумице код његове примене од стране органа управе. Зато је аутор у овом раду испитао однос општег система заштите података о личности и поступања органа управе у овој материји. Поред тога, пажња је посвећена и могућности примене појединих института у овим повезаним областима правног регулисања. На одговарајућим местима, указано је на могуће побољшања појединих нормативних решења.

## **2. ПРАВНА ПРИРОДА ЗАКОНА О ЗАШТИТИ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ И ОДНОС СА ЗАКОНОМ О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ**

Као претходно питање овог рада јавља се режим важења ЗЗПЛ. Овим законом уведен је целовит систем, због чега је предвиђено да одредбе посебних закона, којима се уређују поједина питања обраде података о личности, морају бити у складу са овим законом.<sup>6</sup> То значи да се одредбе закона који уређују посебне друштвене области или институте морају придржавати свих принципа и темељних правила на којима се заснива овај закон. Тиме је успостављен „општи“ режим важења овог закона. За овај закон можемо рећи да је системски будући да на целовит начин уређује једну област правног поретка.<sup>7</sup> Општи режим важења подразумева и то да се норме овог закона једнако примењују на руковооце или обрађиваче који су физичка лица, правна лица или органи управе, па се између ових субјеката не прави разлика код поступања у вези са обрадом и заштитом података о личности.

У највишем општем правном акту, Уставу Републике Србије,<sup>8</sup> прихваћена је доктрина јединствености правног поретка, из чега произлази (нормативно) непостојање разлике хијерархијског однос између закона, који су сви једнаке правне снаге. Због тога, у међусобном односу два закона треба применити максиму *lex specialis derogat legi generali*,<sup>9</sup>

<sup>6</sup> ЗЗПЛ, чл. 2, ст. 2.

<sup>7</sup> М. Прица, „Јединство правног поретка као уставно начело и законско уређивање области правног поретка – уједно излагање о унутрашњем правном систему, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 78/2018, 115.

<sup>8</sup> Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.

<sup>9</sup> Д. Миловановић, „Однос општ(и)јег и посебн(и)јих управно процесних закона“, *Полис – часопис за јавну политику* 11/2016, 42.

која говора о томе да одредбе посебних закона имају предност у примени над нормама општих закона.

И док примена овог начека не представља велики проблем када је реч о примени појединих одредби посебних закона у вези са институцијама заштите података о личности, проблем се може јавити у односу на законе који су такође одређени као општи. Ово запажање се преваходно односи на Закон о општем управном поступку (у даљем тексту: ЗУП),<sup>10</sup> који се примењује приликом поступања у свим управним стварима.<sup>11</sup> ЗУП ипак дозвољава мања одступања од општег режима његовог важења, али само када је посебним законом неопходно уредити поједина питања, ако је то у сагласности са основним начелима ЗУП-а и уколико се тиме не смањује ниво заштите права и интереса странака.<sup>12</sup>

Имајући у виду да поступање у управним стварима може обухватити коришћење и обраду података о личности, односно примену неког од института предвиђеног ЗЗПЈ, поставља се питање чије норме поступајући орган треба да следи у случају размимоилажења два закона, од који оба успостављају „општи“ режим важења? При томе, у вези са заштитом података о личности треба поменути да ЗУП предвиђа да се подаци штите у поступку у складу са законом (посебним законом у овој области – додао аутор),<sup>13</sup> при чему се не дају детаљнија образложења односа са тим прописом.

Како закони не предвиђају смернице за превазилажење поменутих дилема, потребно је вратити се и пратити принцип јединствености правног поретка.<sup>14</sup> Системски посматрајући, поступајући управни орган има обавезу да примени све норме ЗЗПЈ у оквиру режима општег или посебног управног поступка. Посебне институције и права грађана у вези са заштитом података о личности у управном поступку треба применити уз поштовање свих начела и правила управног поступка.

<sup>10</sup> Закон о општем управном поступку – ЗУП, *Службени гласник РС*, бр. 18/2016, 95/2018.

<sup>11</sup> Напомињемо да се у смислу ЗУП-а, управна ствар одређује као појединачна ситуација у којој орган, непосредно примењујући законе, друге прописе и опште акте, правно или фактички утиче на положај странке, тако што доноси управне акте, доноси гарантне акте, закључује управне уговоре, предузима управе радње у пружа јавне услуге. Вид. ЗУП, чл. 2. Такође вид. З. Томић, Д. Миловановић, В. Цуцић, *Практикум за примену Закона о општем управном поступку*, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Београд 2017, 23.

<sup>12</sup> Вид. ЗУП, чл. 3, ст. 2.

<sup>13</sup> ЗУП, чл. 15.

<sup>14</sup> За више о односу системских и посебних закона у Републици Србији вид. М. Прица, „Јединство правног поретка као уставно начело и законско уређивање области правног поретка – уједно излагање о унутрашњем правном систему, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 78/2018, 115–123.

Наравно, такав приступ није адекватан у свим ситуацијама, будући да се јављају преклапања и проблеми око примене појединих институ-та у вези са заштитом података о личности. Пре него што укажемо на институ-те два закона у вези са којима се може јавити дилема, потребно је учини кратак осврт на субјекте који примењују правила општег управног поступка, а на које се односи и ЗЗПЛА.

### **3. СУБЈЕКТИ ПРИМЕНЕ ЗАКОНА О ЗАШТИТИ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ И ЗАКОНА О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ**

Основни субјекти у области заштите података, поред физичких лица чији се подаци обрађују и штите, су руковалац и обрађивач. Руковалац је лице које самостално или заједно са другима одређује сврху и начин обраде података, док је обрађивач лице које обрађује податке о личности у име руковоаца. У улози руковоаца, као и у улози обрађивача могу се наћи физичка лица, правна лица и органи власти.

Под органима властима ЗЗПЛ подразумева државне органе, органе територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе, јавна предузећа, установе и друге јавне службе, организације и друга правна или физичка лица која врше јавна овлашћења.<sup>15</sup> Реч о органима који припадају органима државне управе и органима који чине део тзв. „недржавне (јавне) управе, који заједнички чине јавну управу.“<sup>16</sup> Обим појма органа јавна власт поклапа са органима који дужни да примењују правила општег управног поступка. Према правилима управног поступка, када поступају у управним стварима дужни су да поступају државни органи и организације, органи и организације покрајинске аутономије и органи и организације јединица локалне самоуправе, установе, јавна предузећа, посебни органи преко којих се остварује регулаторна функција и правна и физичка лица којима су поверена јавна овлашћења.<sup>17</sup>

На основу наведеног закључујемо да нема разлике између субјеката који имају обавезу да примењују правила општег управног поступка, у односу на органе који су обухваћени појмом органа јавне власти, којим се користи ЗЗПЛ приликом одређења својства руковоаца и обрађивача.

### **4. ПРАВО НА ПРИСТУП ПОДАЦИМА О ЛИЧНОСТИ У ПОСЕДУ ОРГАНА УПРАВЕ**

Како смо идентификовали све органе управе који имају посебне обавезе приликом обраде података о личности, пажњу ћемо усмери-

<sup>15</sup> ЗЗПЛ, чл. 4, ст. 1, тач. 25

<sup>16</sup> С. Лилић, *Управно право и Управно процесно право*, Београд 2013, 166.

<sup>17</sup> ЗУП, чл. 1.

ти на поједине институте који могу створити недоумице у ситуацијама када их примењују органи управе. Једна од таквих ситуација тиче се остваривања права на приступ подацима о личности који се налазе у поседу органа управе.

Наиме, у циљу заштите приватности и веће контроле над својим подацима, физичким лицима гарантовано је право на приступ подацима о личности који се налазе у поседу руковоаца или обрађивача.<sup>18</sup> Ово право се остварује тако што лице на које се подаци односе подноси захтев руковоацу за добијањем информације о томе да ли он обрађује неке податке о личности подносиоца захтева, и уколико их обрађује у коју сврху, које врсте података, да ли податке доставља трећем лицу, који су рокови њиховог чувања и друге информације у вези са обрадом података.<sup>19</sup>

Како се у улози руковоаца може наћи и управни орган, захтев за приступ подацима покреће управни рад. Како органи управе имају обавезу да поступају према правилима општег управног поступка, њихово поступање по овом захтеву мора се разликовати од поступања физичких и правних лица који као руковоаци морају да одговоре на идентичан захтев. У односу на начин поступања по захтеву, разликују се и правне последице, тј. могућност коришћења правних средстава попут приговора, жалбе и тужбе надлежном суду.

Након што прими захтев за добијање информације, орган управе може да пружи информације, али може и да одбије захтев ако сматра да подносиоцу захтева то право не припада. Уколико орган сматра да је захтев утемељен и оправдан, он ће пружити информацију на „сажет, транспарентан, разумљив и лако доступан начин, употребом јасних и једноставних речи“.<sup>20</sup> Међутим, уколико се одлучи да одбије да поступи по захтеву, орган то мора да учинити у складу са правилима општем управног поступка, односно у појединачном и образложеном акту који ће на одговарајући начин бити достављен подносиоцу.

Тако долазимо до питања, да ли одговор на захтев за приступ подацима о личности представља акт којим се решава о одређеном праву странке и самим тим представља управни акт? Наиме, управни акт представља појединачан правни акт којим орган, непосредно примењујући прописе из одговарајуће управне области, одлучује и праву, обавези или правном интересу странке или о процесним питањима, а може бити у форми решења и закључка.<sup>21</sup> Будући да се у поменутој ситуацији

<sup>18</sup> За више о праву на приступ подацима о личности вид. С. Андоновић, Д. Прља, *Основи права заштите података о личности*, Институт за упоредно право, Београд 2020, 97–100.

<sup>19</sup> ЗЗПЈ, чл. 26, ст. 1.

<sup>20</sup> ЗЗПЈ, чл. 21, ст. 1

<sup>21</sup> ЗУП, чл. 16, ст. 1–2.

доноси одлука о праву лица на које се подаци односе, на основу ЗЗПЛ, сматрамо да је у конкретном случају реч о доношењу одлуке у форми управног акта. Последично, то значи да се о захтеву за приступ подацима орган може изјаснити позитивно или негативно у решењу које се доноси у писаном облику, при чему то решење треба да садржи све неопходне елементе које сваки управни акти садржи: увод, диспозитив, образложење, упутство о правном средству, потпис овлашћеног службеног лица и печат органа.<sup>22</sup>

Док је у случају позитивног решења у коме се издају информације подносиоцу захтева ситуација јасна, у случају одбијајућег решења јављају се недоумице. Наиме, у складу са правилима општег управног поступка, странка има право на жалбу против решења првостепеног органа, ако таква жалба није законом искључена.<sup>23</sup> Са друге стране, ЗЗПЛ не искључује могућност улагања жалбе, што значи да странка има право да се обрати другостепеном органу у случају одбијања њеног захтева. Истим законом предвиђено је да лице на које се подаци односе има право да поднесе притужбу Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (у даљем тексту: Повереник).<sup>24</sup> При томе, значајно је поменути да подношење притужбе Поверенику, према закону, не утиче на право овог лица да покрене друге поступке управне или судске заштите.<sup>25</sup>

Како је код подношења захтева за приступ подацима о личности у поседу органа управе реч о доношењу управног акта, орган има обавезу да у решењу одреди и поуку о правном средству, тј. могућност стране да изјави жалбу другостепеном органу. Осим тога, лице које је поднело захтев, независно од поуке о правном средству из управног акта, према ЗЗПЛ, незадовољна странка може притужбом да се обрати Поверенику због одбијања њеног захтева. На тај начин у једној истој правној ситуацији могу да коегзистирају два правна лека, о којима ће одлучивати различити органи – другостепени управни орган, са једне стране и Повереник са друге стране.

Проблем се може јавити у ситуацији када ова два органа донесу различите одлуке по жалби, односно по притужби, као и у случају да оба органа донесу одбијајуће одлуке. Примера ради, Повереник може пронаћи да је реч о повреди ЗЗПЛ, па може да наложи органу управе који се налази у улози руковаоца да поступи по захтеву лица на које се

<sup>22</sup> ЗУП, чл. 140.

<sup>23</sup> ЗУП, чл. 151, ст. 1.

<sup>24</sup> За више о Поверенику вид. С. Андоновић, „Правна природа Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности“, *Архив за правне и друштвене науке* 2019.

<sup>25</sup> ЗЗПЛ, чл. 82.

подаци односе,<sup>26</sup> док управни орган може потврдити став првостепеног органа о одбијању поступања по захтеву.

Због тога се јавља питање ком органу, односно ком акту треба дати предност? Иако се у поступку пред Повереником примењују правила ЗУП-а, па се као могуће решење јавља примена института сукоба надлежности, скрећемо пажњу да Повереник представља самосталан и независан орган у вршењу своје надлежности,<sup>27</sup> па самим тим не постоји орган који би могао да одлучује о сукобу надлежности између Повереника и другог управног органа, због чега институт сукоба надлежности ипак изостаје као опција.

Додатни проблем представља чињеница да се против одлуке другостепеног органа, као и против одлуке по притужби Повереника може покренути управни спор. Потенцијално, то значи да у истом предмету могу истовремено егзистирати две суштински различите одлуке по истом питању.

На основу свега изложеног, чини се да нема могућности за превазилажење „двојности“ правних средстава по поменутом захтеву. Тачно је да се на овај начин повећава степен заштите права лица на које се односе подаци, будући да њима на располагању стоји више правних средстава којима може да штити своја права и интересе. Са друге стране, овај приступ може довести до нарушавања принципа јединствености правног поретка и урушавања правне сигурности. Наиме, лице које је уложило жалбу и притужбу не може бити сигурно да ће одлука другостепеног управног органа и одлука Повереника бити исте (једна може бити негативна, друга позитивна), па настаје несигурност за конкретну правну ситуацију.

Такође, поставља се и питање по којој одлуци, у случају да су различите, треба да поступи првостепени орган? Он је дужан да поступи по одлуци Повереника, али и по одлуци другостепеног органа, па се јавља могућност конкуренције између ових одлука, што доводи до правне неизвесности и несигурности. Због свега наведеног, сматрамо да је потребно донети посебан закон којим би се уредила материја заштите података о личности у односу на органе управе, чиме би се прихватила посебност органа управе у односу према општем режиму заштите података који је тренутно на снази.

## **5. РОКОВИ ЗА ПОСТУПАЊЕ ОРГАНА УПРАВЕ У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ**

Једно од питања које изазива дилеме у односу и примени ЗЗПЛ и ЗУП-а јесу рокови. ЗЗПЛ предвиђа да је руковалац дужан да лицу на

<sup>26</sup> ЗЗПЛ, чл. 79, ст. 2, тач. 3

<sup>27</sup> Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Службени гласник РС*, бр. 120/2004, 54/2007, 104/104/2009 и 36/2010, чл. 32.

које се подаци односе пружи информације у вези са захтевом за давање информација без одлагања, а најкасније у року од 30 дана од дана пријема захтева. Ипак, када је реч о сложеним или бројним захтевима, овај рок се може продужити за још 30 дана. Руковалац има дужност да о продужењу рока и разлозима који су такво продужење условили обавести подносиоца захтева.<sup>28</sup>

Са друге стране, према ЗУП-у, у случају покретања управног поступка по захтеву странке, који је у интересу странке и када се одлучује у поступку непосредног одлучивања, орган је дужан да изда решење у року од 30 дана од покретања поступка.<sup>29</sup> О захтеву органу за приступ подацима о личности који се односе на подносиоца по природи ствари одлучиваће се у поступку непосредног одлучивања, будући да се чињенично стање може утврдити на основу података из службених евиденција, а странка не мора да се изјасни ради заштите њених права и правних интереса.

Посматрајући ове рокове, постављамо питање да ли и управни органи, када се налазе у позицији руковоаца, имају право да продуже рок за издавање информација подносиоцу захтева за још 30 дана, на шта упућује ЗЗПЛ? Будући да се ЗЗПЛ може посматрати као посебан закон, па ужива предност у примени у односу на норме ЗУП-а, орган управе би имао право да у сложеним ситуацијама или ситуацијама са великим бројем захтева продужи рок за издавање информација. То би подразумевало одговарајуће обавештење о продужењу рока, али и то да подносилац захтева нема право на жалбу због ћутања управе уколико орган обавести странку пре истека рока од 30 дана од подношења захтева, да ће рок за издавање информација бити продужен, иако таква могућност није предвиђена ЗУП-ом.

Међутим, треба се осврнути и на однос општег и управног поступка и разлоге због којих се поједина питања управног поступка могу другачије уредити. Док се услов неопходности продужења рока из посебног закона може прихватити, дискутабилно је да ли се могућношћу продужавања рока не смањује ниво заштите права и правних интереса странака. У интересу је подносиоца захтева да што пре, без непотребног одлагања, добије тражене податке, па се продужење рока за издавање информација може посматрати као смањење нивоа заштите права странака. Уз то, начело ефикасности, делотворности и економичности поступка обавезују орган да се поступак спроведе без одлагања. И поред недоумица које се јављају у односу два закона, сматрамо да је норма која омогућава продужење рока од 30 дана уведена у циљу олакшавања обавеза руковоацу, који се може суочити са бројним и сложеним захтевима, па продужење рока не би требало посматрати као смањење права странака.

<sup>28</sup> Вид. ЗЗПЛ, чл. 21, ст. 3.

<sup>29</sup> Вид. ЗУП, чл. 145, ст. 2.

## 6. ПРАВО НА БРИСАЊЕ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ У ПОСЕДУ ОРГАНА УПРАВЕ

Једно од нових посебних права у материји података о личности јесте право на брисање података о личности или како се у литератури још назива, право на заборав.<sup>30</sup> Пре доношења ЗЗПЛ, ово право није постојало у домаћем правном систему. Суштина овог права осликава се у овлашћењу лица на које се подаци односе да захтева да се његови подаци који се налазе код руковаоца обришу без непотребног одлагања. Ова обавеза настаје када подаци о личности више нису неопходни за остваривање сврхе због које су прикупљени или коришћени, односно када лице на које се подаци опозове пристанак на основу којег се обрада вршила или је лице на које се подаци односе је поднело приговор у вези са обрадом тих података.<sup>31</sup>

Како се право на заборав може остваривати и према органима управе у улози руковаоца, настаје проблем усклађивања обавеза вођења евиденција које по закону имају органи управе и остваривања права на заборав података.<sup>32</sup> Уколико би се право на брисање података о личности посматрало као апсолутно право, које делује једнако према свим руковаоцима и у истом обиму, јавила би се опасност за нормално одвијање државних послова и друштвених токова, односно пореметило би се нормално обављање управног рада, који се редовно обавља уз употребу различитих података о личности. Дакле, у овом односу потребно је на тас ставити различите интересе и оценити да ли претеже лични интерес или интерес нормалног одвијања државних активности. То је и учињено у ЗЗПЛ-у, па је предвиђено да се право на заборав неће примењивати у оној мери у којој је обрада података о личности неопходна због поштовања законске обавезе руковаоца којим се захтева обрада или извршења послова у јавном интерес или извршења службених овлашћења руковаоца.<sup>33</sup>

Дакле, уколико орган управе одбије остваривање права на брисање података о личности, неће бити реч о повреди овог права, већ о претежности државних, односно јавних интереса над интересом појединца. Такав став потврдио је и Европски суд правде у својој одлуци *Google Spain SL, Google Inc. Vs. Agencia Espanola de Proteccion de Datos* (по-

<sup>30</sup> За више о праву на брисање података вид. С. Миодоровић, „Право на брисање података о личности доступних на интернету“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 84/2019, 281–306.

<sup>31</sup> ЗЗПЛ, чл. 30.

<sup>32</sup> Однос права на заборав и података о личности који се налазе у поседу органа управе у одређеном делу је већ разматран у С. Андоновић, *Заштита података у електронској јавној управи у Републици Србији – правни аспекти*, (докторска дисертација), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2019, 191–192.

<sup>33</sup> Вид. ЗЗПЛ, чл. 30, ст. 5.

знатија као *Google v. Costeja*),<sup>34</sup> који је стао на становиште да је у вези са правом на заборав могуће предвидети изузетке који се тичу значајнијих јавних или приватних интереса који су предвиђени прописима.

Ипак, није целисходно сматрати да је право на заборав увек и у свакој ситуацији ограничено у односу на поступање органа управе. Органи управе воде бројне евиденције и базе података о грађанима. Руковођење базама и подацима о личности у великом броју случајева представља законску обавезу. Ипак, органи управе могу установити и друге базе чије вођење није прописано законом, а у циљу лакшег обављања управне делатности. То значи да у односу на податке који се налазе у тим базама, а на основу самосталне процене за потребом вођења таквих података, треба дозволити остваривање права на заборав података и поред тога што такве евиденције воде органи управе. Одговор на питање који подаци припадају овој категорији може се добити остваривањем права на информације у вези са подацима који се чувају и обрађују код руковоца.

## **7. ПРАВО НА ПРАВНО СРЕДСТВО У ВЕЗИ СА ОБРАДОМ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ КОЈУ ВРШЕ ОРГАНИ УПРАВЕ**

Право на приговор једно је од права грађана предвиђено ЗЗПЈ. Циљ овог права јесте спречавање незаконитих и неправилних обрада података о личности, као и доношења одлука заснованим на таквим обрадама. Лице на које се подаци односе има право, у сваком тренутку, да поднесе приговор на обраду која је неопходна у циљу обављања послова у јавном интересу или извршења овлашћења руковоца, као и обраду која је неопходна у циљу остваривања оправданих интереса руковоца или трећих лица. Након поднетог приговора, руковалац има обавезу да прекине са обрадом података, осим када постоје легитимни основи за обраду који претежу на интересима, правима или слободама лица на које се подаци односе.<sup>35</sup>

Према ЗУП-у, приговор се може изјавити због неиспуњавања обавеза из управног уговора, због незаконите управне радње, пропуштања предузимања управе радње или због неадекватног начина пружања јавних услуга.<sup>36</sup> Иако ЗУП не предвиђа могућност приговора због радњи обраде података о личности, таква могућност произлази из ЗЗПЈ, као посебног закона, што значи да је реч о посебном приговору, а не приговорима које предвиђа ЗУП.

<sup>34</sup> Одлука Суда правде Европске уније у случају *Google v. Costeja* - Court of Justice of the European Union, *Google Spain SL, Google Inc. Vs. Agencia Espanola de Proteccion de Datos (Google v. Costeja)*, Case C-131/12, 2014. Пресуда је доступна на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62012CJ0131>, 13. април 2021.

<sup>35</sup> ЗЗПЈ, чл. 37, ст. 1.

<sup>36</sup> ЗУП, чл. 147, ст. 1.

Након ове јавља си и недоумица у вези са правом на приговор које се улаже против обраде података коју врше управни органи јесте начин поступања по приговору. Прецизније, питање је по којим ће правилима орган управе решавати по приговору? Будући да ЗЗПЛ не предвиђа посебна правила, можемо закључити да постоји обавеза органа управе да поступа по правима општег управног поступка. Наиме, сваки правних захтев који се остварује прама органима управе има за последицу покретање механизма управног деловања које повлачи за собом и правила управног поступка.

Према ЗУП-у, приговор се изјављује руководиоцу органа на чије се поступање односи који је и надлежан за одлучи по приговору. Облик и садржина приговора морају бити истоветним онима који су предвиђени за жалбу. Руководилац има обавезу да одлучи о приговору у року од 30 дана од пријема, и то у форми решења. Подразумева се, уколико приговор садржи формалне недостатке, руководилац га може одбацивати. Иако није експлицитно предвиђено, руководилац приговора може у решењу којим усваја приговор да одреди начин исправљања неправилности или незаконитости на које је приговор усмерен или предузимање оних радњи које су захтеване. Против решења које је донето по приговору, може се изјавити жалба.

Имајући ове одредбе у виду, пред органом се налази једна нелогичност, а то је да омогући приговор странци према посебном закону, али да сам поступак по одлучивању о том приговору, као и форму одлуке заснива на правилима закона који уређује општи управни поступак.

Поред тога, треба имати у виду да лице на које се подаци односе, увек има право да поднесе притужбу Поверенику ако сматра да је обрада података о његовој личности извршена супротно одредбама ЗЗПЛ, што не утиче на друге поступке управне или судске заштите. Тако се опет долази до конкуренције правних средстава и правне несигурности до које улагање више правних средстава може да доведе. Иако се тиме не смањује ниво права физичких лица, може доћи до спутавања ефикасности правног система и одлучивања у вези са правним средствима која се односе на незакониту обраду података о личности. Такви потенцијални проблеми захтевају адекватну и прецизну регулативу која ће ускладити норме две повезане и значајне области.

## **8. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА**

Право на заштиту података о личности једно је од најважнијих права савременог друштва и човека. Утицај интернета и рачунарских система на скоро све области јавног и приватног живота, а као њихово основно средство функционисања јављају се подаци. Посебан значај

међу подацима имају подаци о личности који се односе на лична својства физичких лица, па самим тим захтевају и већи степен заштите.

Због тога је на нивоу ЕУ, али и у Републици Србији приступљено установљавању система заштите података о личности. Тежња је да такав систем буде свеобухватан, па се установљавају основна начела, начин уређења са посебним законима и областима правног регулисања, права грађана и начин деловања руковоца и обрађивача података.

Међу руковоцима и обрађивачима важно место заузимају органи управе који се свакодневно користе великим бројем података о личности како би извршили јавне задатке и послове који су им стављени у надлежности. Због тога, однос система заштите података о личности и правила општег управног поступка треба да уживају посебну пажњу приликом регулисања.

На основу анализе, чини се да општи систем који је установио ЗЗПЛ Републике Србије не може у потпуности да одговори на неке од поменутих дилема које се могу јавити у његовој примени у управном поступку. Тако се јављају питања односа ЗЗПЛ-а и ЗУП-а као општих закона у својим областима, као и примене права на приступ подацима, права на брисање података и конкуренције правних средстава у вези са обрадама података о личности које врше органи управе. Аутор рада је става да начин превазилажења поменутих изазова и потенцијалних проблема лежи у посебном пропису који би уредио поступање органа управе (и свих других органа јавне власти) у вези са подацима о личности. Наравно и пажљива измена постојећих правила постоји као опција. На тај начин усагласила би се начела и правила поменутих закона и области и смањио простор за правну несигурност која се може јавити у вези са питањима обрађеним у овом раду.

## ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

### Библиографске референце

1. Андоновић, Стефан, *Заштита података у електронској јавној управи у Републици Србији – правни аспекти*, (докторска дисертација), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2019;
2. Андоновић, Стефан, „Правна природа Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности“, *Архив за правне и друштвене науке* 2019;
3. Андоновић, Стефан, Прља Драган, *Основи права заштите података о личности*, Институт за упоредно право, Београд 2020;
4. Voigt, Paul, Bussche, Axel, *The EU General Data protection Regulation (GDPR) – A Practical Guide*, Cham: Springer International Publishing 2017;

5. Дилигенски, Андреј, Прља Драган, Церовић Дражен, *Право заштите података – ГДПР*, Институт за упоредно право, Београд 2018;
6. Јовановић, Зоран, Андоновић, Стефан, „Врсте информација и података у јавном праву Републике Србије“, *Заштита података о личности у Србији* (ур. С. Андоновић, Д. Прља, А. Дилигенски), Београд 2020;
7. Лиљић, Стеван, *Управно право и Управно процесно право*, Београд 2013;
8. Миловановић, Добросав, „Однос општ(и)јег и посебн(и)јих управно процесних закона“, *Полис – часопис за јавну политику* 11/2016;
9. Миодоровић, Слобода, „Право на брисање података о личности доступних на интернету“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 84/2019,
10. Прица, Милош, „Јединство правног поретка као уставно начело и законско уређивање области правног поретка – уједно излагање о унутрашњем правном систему, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 78/2018;
11. Томић, Зоран, Миловановић, Добросав, Цуцић, Вук, *Практикум за примену Закона о општем управном поступку*, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Београд 2017.

#### Правни прописи

1. Закон о заштити података о личности, *Сл. гласник РС*, бр. 87/2018;
2. Закон о општем управном поступку, *Сл. гласник РС*, бр. 18/2016 и 95/2018;
3. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Сл. гласник РС*, бр. 120/2004, 54/2007, 104/104/2009 и 36/2010;
4. Уредба 2016/679 Европског парламента и Савета о заштити физичких лица у односу на обраду података о личности и слободном протоку таквих података, којим се ставља ван снаге Директива 95/46;
5. Устав Републике Србије, *Сл. гласник РС*, бр. 98/2006.

Teaching Assistant Stefan Andonović, LL.D.

Faculty of Law, University of Крагујевац

## **IMPLEMENTATION CHALLENGES OF THE LAW ON PERSONAL DATA PROTECTION BY ADMINISTRATIVE AUTHORITIES IN THE REPUBLIC OF SERBIA**

### *Summary*

The development of the Internet and information and communication technologies is connected with the growing importance of data. Data is a significant resource in the modern world, since the one who owns the data holds the power. The reason for this is the fact that modern society is based

on data that allows us to understand the needs, desires and activities of others. In the modern information society, personal data have a particularly important place because they carry confidential and personal information that can endanger the privacy of individuals. Therefore, there is a need to adopt rules that will enable adequate protection of personal data. Thus, the new regulations in the field of data protection appear everywhere in the world, as they do in Serbia. The new Law on Personal Data Protection of the Republic of Serbia from 2018 brought significant innovations into domestic legal system. The novelties refer to numerous institutes, previously nonexistent in the domestic legal system. Also, various entities became obliged to harmonize its operations with the new regulations. One such important entity is administrative authorities. Bearing in mind that administrative authorities process a large amount of data related to citizens, they also fall under the application of new legal provisions. As administrative authorities have different nature and perform specific tasks in relation to other natural persons and business entities to which the mentioned law applies, numerous questions arise regarding the application of personal data protection rules within the scope of public administration. The issues that arise concern the relationship and priorities of the application of the Law on Personal Data Protection and the Law on General Administrative Procedure. This also opens up challenges related to the application of some human rights, such as the right to access data held by administrative authorities and the right to be forgotten by administrative bodies. Also, there are problems of different deadlines and competition of legal remedies of the mentioned laws. Therefore, this paper examines the basic challenges posed by the mentioned issues and tries to give possible ways of overcoming them.

**Key words:** *Administrative law; Personal data; Personal data protection; Law on General Administrative Procedure; Law on Personal Data Protection.*