



# Анализа Закона о заштити података о личности у контексту обраде података од стране надлежних органа у посебне сврхе

Ауторке: Невена Ружић и Ана Тоскић Цветиновић

Објављивање анализе подржала је Мисија ОЕБС-а у Србији у оквиру пројекта „Консолидовање процеса демократизације у сектору безбедности у Републици Србији”, који је финансијски подржала Шведска агенција за међународну развојну сарадњу (Сида).

Сви појмови који су у анализи употребљени у мушком граматичком роду обухватају мушки и женски род лица на која се односе.

Ставови изречени у анализи припадају искључиво ауторима и не представљају нужно званичан став Мисије ОЕБС-а у Србији.

# Садржај

Увод .....	4
<b>О Закону о заштити података о личности .....</b>	<b>5</b>
<b>Анализа Закона о заштити података о личности – разлике између два режима заштите података .....</b>	<b>7</b>
Преглед основних разлика између општег и посебног режима заштите података .....	7
Приказ основних разлика између општег и посебног режима заштите података у ЗЗПЛ.....	10
I Основне одредбе .....	11
II Начела .....	11
III Права лица на која се подаци односе .....	14
IV Обавезе руковалаца и обрађивача података .....	17
V Пренос података о личности у друге државе и међународне организације.....	19
VI Надлежност Повереника .....	21
VII Правна средства, одговорност и казне .....	21
<b>Полицијска директива и досадашња пракса .....</b>	<b>22</b>
Примена Полицијске директиве– појединачни примери.....	23
<b>Усклађеност Закона о заштити података о личности са Полицијском директивом ..</b>	<b>26</b>
<b>Закључак .....</b>	<b>30</b>

# Увод

Усвајањем Закона о заштити података о личности 2018. године, Република Србија транспоновала је два прописа Европске уније у овој области – Општу уредбу о заштити података и Полицијску директиву. Ови прописи различитог нивоа у хијерархији прописа последица су директних надлежности Европске уније и резултат су дугогодишњих преговора. Општа уредба о заштити података непосредно се примењује у државама чланицама, одређује права лица на које се односе подаци о личности, као и обавезе руковалаца и обрађивача података, остављајући свега неколицину одредаба државама да их уреде у складу са специфичностима појединачних правних система. Тиме се успоставља готово јединствен стандард целокупног режима заштите података у областима у којима Европска унија има директну надлежности. С друге стране, Полицијска директива представља минимум стандарда, претпоставља усвајање домаћих прописа ради потпуног уређења материје, уз ограничену директну примену у државама чланицама. Ипак, Закон о заштити података о личности Републике Србије оба прописа једнако третира уз минималне допуне ради усклађивања са правним системом.

Мисија ОЕБС-а у Србији објавила је Анализу прописа који уређују сектор безбедности из аспекта заштите података о личности 2020. године.<sup>1</sup> Анализом је обухваћено преко 80 прописа – важећих закона и подзаконских аката – које је требало усагласити са Законом о заштити података, посебно имајући у виду режим заштите података на који се односи Полицијска директива. Већина ових прописа није била предмет измена до припреме ове анализе.

Стога, анализа у наставку има за циљ да информише предстојеће реформске процесе у области заштите података о личности, пре свега како би будући правни оквир пружио грађанима бољу заштиту права, руковооцима и надзорном органу дао прецизније оквире за поступање, и уопште унапредио правну сигурност у земљи. Анализа даје преглед основних разлика између два режима заштите података, као и нивоа усклађености Закона о заштити података о личности са Полицијском директивом. Такође, како би се стекао увид у различите модалитете транспонованја Полицијске директиве у национална законодавства, у анализи су представљени и примери праксе појединих држава чланица ЕУ у домену примене Полицијске директиве.

---

1 Н. Ружић, А. Тоскић Цветиновић, *Анализа прописа који уређују сектор безбедности са аспекта заштите података о личности*, Мисија ОЕБС-а у Србији, 2020, доступно на: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/1/473013.pdf>.

# О Закону о заштити података о личности

Закон о заштити података о личности<sup>2</sup> (у даљем тексту: ЗЗПЛ) ступио је на снагу 21. новембра 2018, а његова примена почела је девет месеци касније, 22. августа 2019. године. У намери да се област заштите података о личности усклади са правним оквиром Европске уније (у даљем тексту: ЕУ), а у складу са обавезама Републике Србије предвиђеним Споразумом о стабилизацији и придруживању,<sup>3</sup> законодавац је у нови пропис унео решења два кључна прописа ЕУ у овој области:

- Уредбе (ЕУ) 2016/679 Европског парламента и Савета од 27. априла 2016. о заштити физичких лица у односу на обраду података о личности и о слободном кретању таквих података и стављању Директиве 95/46/ЕЗ ван снаге (Општа уредба о заштити података),<sup>4</sup> и
- Директиве (ЕУ) 2016/680 о заштити физичких лица у погледу обраде података о личности коју врше надлежни органи у сврху превенције, истраге, откривања или гоњења кривичних дела или извршења кривичних санкција и о слободном кретању таквих података, и о стављању ван снаге Оквирне одлуке Савета 2008/977/ПУП<sup>5</sup> (у даљем тексту: "Полицијска директива").

Међутим, иако је у Образложењу Предлога ЗЗПЛ оцењено да овај пропис у потпуности испуњава обавезе преузете потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању, већ у фази јавне расправе стручна јавност указивала је на недостатке који су се односили на различите природе одредби преузетих из Опште уредбе о заштити података и Полицијске дирек-

---

2 „Службени гласник РС“ бр. 87/2018

3 Члан 81. у оквиру наслова VII Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије са друге стране (Споразум), наводи да ће „Србија ускладити своје законодавство које се односи на заштити личних података са комунићарним законодавством и осталим европским и међународним прописима о приватности.“

4 Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 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 95/46/EC (General Data Protection Regulation), доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>.

5 Directive (EU) 2016/680 of the European Parliaments and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by competent authorities for the purposes of the prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and on the free movement of such data, and repealing Council Framework Decision 2008/977/JHA, *Official Journal of the European Union L 119/89*, доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L0680&from=EN>.

тиве. Конкретно, Општа уредба о заштити података је директно примењива, има за циљ унификацију права ЕУ у области заштите података о личности, те уређује обраду података у областима директне надлежности ЕУ.<sup>6</sup> Са друге стране, Полицијска директива као циљ има хармонизацију права држава чланица ЕУ, имајући у виду да њен предмет “[...] улази у оквире у некадашњег трећег стуба Европске уније, односно област полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима, у којој државе чланице и даље имају већи степен самосталности.”<sup>7</sup> У пракси, она заправо представља минимум стандарда, док би свака држава чланица одредбе Полицијске директиве требало да пренесе у свој правни поредак усвајањем адекватних националних правних аката.

У погледу опсега примене, Општа уредба о заштити података уређује тзв. општи режим заштите података, односно обраду података (и последично права и ограничења права лица) која се не спроводи у областима борбе против криминала и заштите јавне безбедности. Овај режим примењује највећи број субјеката, тј. руковалаца и обрађивача из јавног и приватног сектора. Са друге стране, Полицијска директива уређује питања у вези са обрадом података од стране надлежних органа и то у сврхе борбе против криминала и заштите јавне безбедности – тзв. посебан режим заштите података. Притом, треба напоменути да ЗЗПЛ под посебним режимом обухвата и обраду података у сврхе отклањања претњи по националну безбедност, а истовремено не даје ближу дефиницију надлежних органа.<sup>8</sup>

Став предлагача ЗЗПЛ био је да се новим законом “[...] први пут јасно прописују посебне одредбе које се односе само на надлежне органе (када врше обраду података у тачно одређене сврхе), чиме се обезбеђује законитост њиховог поступања...” Међутим, након готово четири године примене ЗЗПЛ, разлика између два режима обраде података није у потпуности јасна, а бројна спорна питања нису у међувремену решена ни секторским прописима. Стратегијом заштите података о личности за период од 2023. до 2030. године<sup>9</sup> предвиђене су и измене Закона о заштити података о личности (Мера 5.1.1.), а као један од разлога за измене наводи се и неодговарајући начин транспонована Полицијске директиве у ЗЗПЛ.

---

6 Н. Ружић, А. Тоскић Цветиновић, страна 10.

7 А. Тоскић, М. Стојановић Керић, Д. Јанг, *Анализа уједињавајућег процеса европских интеграција на локалну самоуправу у Србији у области заштите података о личности и приступа информацијама од јавног значаја (гео-преговарачког поглавља 23 – Правосуђе и основна права)*, Стална конференција градова и општина, 2020, доступно на: [http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/159/118/375/1591183752\\_Analiza%20-%20ZPL%20web.pdf](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/159/118/375/1591183752_Analiza%20-%20ZPL%20web.pdf), страна 45.

8 Н. Ружић, А. Тоскић Цветиновић, стр. 11.

9 Стратегија заштите података о личности за период од 2023. до 2030. године, „Службени гласник РС“ бр. 72 од 31. августа 2023, доступно на: [Strategija zaštite podataka o ličnosti za period od 2023. do 2030. godine: 72/2023-4](http://www.srbija.gov.rs/strategija-zastite-podataka-o-licnosti-za-period-od-2023-do-2030-godine) (pravno-informacioni-sistem.rs)

# Анализа Закона о заштити података о личности – разлике између два режима заштите података

## Преглед основних разлика између општег и посебног режима заштите података

Према члану 1. став 1. Закона о заштити података о личности, овај пропис уређује: право на заштиту физичких лица у вези са обрадом података о личности и слободни проток таквих података, начела обраде, права лица на која се подаци односе, обавезе руковалаца и обрађивача података о личности, кодекс поступања, пренос података о личности у друге државе и међународне организације, надзор над спровођењем Закона, правна средства, одговорност и казне у случају повреде права физичких лица у вези са обрадом података о личности, као и посебне случајеве обраде података. Став 2. истог члана додатно наводи да ЗЗПЛ уређује и право на заштиту физичких лица у вези са обрадом података о личности коју врше надлежни органи у сврхе спречавања, истраге и откривања кривичних дела, гоњења учинилаца кривичних дела или извршења кривичних санкција, укључујући спречавање и заштиту од претњи јавној и националној безбедности, као и слободни проток таквих података.

Закон, дакле, садржи одредбе које уређују оба режима заштите података – општи и посебан. Поред услова који одређује поље примене ЗЗПЛ – да се ради о аутоматизованој или неаутоматизованој обради личних података који се налазе у одређеној збирци, или су намењени збирци података; да се не ради о обради података коју врши физичко лице за личне потребе,

односно потребе свог домаћинства; да су испуњени услови територијалне примене ЗЗПЛ<sup>10</sup> - за примену посебног режима потребно је да буду кумулативно испуњена још два услова:

1. *да обраду врше надлежни органи, и*
2. *да се обрада врши у посебне сврхе, односно ради спречавања, истраге и откривања кривичних дела, гоњења учинилаца кривичних дела или извршења кривичних санкција, укључујући спречавање и заштиту од претњи јавној и националној безбедности.*

У методолошком смислу, одредбе које се односе на посебан режим заштите података нису посебно груписане, већ су расуте по читавом Закону. Конкретно, Закон о заштити података о личности има 102 члана, од којих чак њих 59 садржи одредбе које додатно уређују обраду података коју врше надлежни органи у посебне сврхе. Ове одредбе могу се поделити у три категорије:

1. одредбе у оквиру чланова који уређују општи режим, а којима се обрада података коју врше надлежни органи у посебне сврхе изузима из општег режима;
2. одредбе у оквиру чланова који уређују општи режим, а које посебно уређују правила која се односе на посебан режим;
3. самостални чланови Закона који уређују специфична правила посебног режима (оваких чланова има 19).

Са друге стране, Закон пропушта да прецизира који органи се сматрају надлежним органима, већ у члану 4, став 1. тачка 26, даје општу дефиницију наводећи да се ради о:

- а) *органима власћи* који су надлежни за спречавање, истраге и откривање кривичних дела, као и гоњење учинилаца кривичних дела или извршење кривичних санкција, укључујући и заштиту и спречавање претњи јавној и националној безбедности;
- б) *јавним лицима* која су овлашћена законом за вршење послова спречавања, истраге и откривање кривичних дела, гоњење учинилаца кривичних дела или извршење кривичних санкција, укључујући и заштиту и спречавање претњи јавној и националној безбедности.

---

<sup>10</sup> Члан 3. ЗЗПЛ прописује да се овај Закон примењује на обраду података о личности коју врши руковалац, односно обрађивач који има седиште, односно пребивалиште или боравиште на територији Републике Србије, у оквиру активности које се врше на територији Републике Србије, без обзира да ли се радња обраде врши на територији Републике Србије. Такође, Закон се примењује и на обраду података о личности лица на које се подаци односе које има пребивалиште, односно боравиште на територији Републике Србије од стране руковоаца, односно обрађивача који нема седиште, односно пребивалиште или боравиште на територији Републике Србије, ако су радње обраде везане за понуду робе, односно услуге лицу на које се подаци односе на територији Републике Србије, без обзира да ли се од тог лица захтева плаћање накнаде за ову робу, односно услугу, као и за праћење активности лица на које се подаци односе, ако се активности врше на територији Републике Србије.



Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (у даљем тексту: Повереник) је октобра 2019. године упутио допис<sup>11</sup> Министарству правде ради покретања иницијативе за аутентично тумачење одредбе о надлежним органима. „Како је наведено у допису, иницијатива је поднета имајући у виду чињеницу да Повереник није овлашћени предлагач закона, као и да од могућих различитих тумачења појма „надлежни органи” зависи примена режима заштите података о личности. На ову иницијативу Повереника Министарство није одговорило, нити је према сазнањима покренут поступак за аутентично тумачење предметне законске одредбе.“<sup>12</sup>

Изостанак листе или ближе дефиниције појма надлежних органа у пракси је довело до тога да је овај појам подложен различитом тумачењу. Последица оваквог приступа јесте правна несигурност како код руковалаца подацима, тако и као лица на које се подаци односи.

У односу на поједине органе власти, попут Министарства унутрашњих послова, несумњиво је да су они обвезници посебног режима. Међутим, и ови органи примењују општи режим када обраду података врше ван сврхе спречавања, истраге и откривање кривичних дела, гоњења учинилаца кривичних дела или извршење кривичних санкција, односно заштите и спречавања претњи јавној и националној безбедности. На пример, када МУП обрађује податке о својим запосленима, или податке грађана за потребе издавања личних докумената, примењује општи режим обраде.

Са друге стране, поједини органи власти имају одређена овлашћења која их могу сврстати у круг надлежних органа, иако суштина њихових овлашћења није гоњење учинилаца кривичних дела, али би се могли разумети као органи власти чије надлежности су усмерене на спречавања, па и откривање кривичних дела. Такав је случај, на пример, са Народном банком Србије и овлашћењима која она врши у области спречавања прања новца и финансирања тероризма. Дакле, режим заштите података, а уједно и обавезе надлежних органа, треба ценити у односу на сваку појединачну радњу обраде, што неретко у пракси може бити изазовно. Слична ситуација је и са Пореском управом у чијој надлежности је, према члану 3. Закона о министарствима, откривање пореских кривичних дела и њихових извршилаца.<sup>13</sup> И неки други органи власти би тако могли да буду сматрани надлежним органима у случају прихватања широке дефиниције.

---

11 Допис Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности Министарству правде бр. 073-17-1884/2019-02 од 15.10.2019. године

12 Н. Ружић, А. Тоскић Цветиновић, страна 13.

13 Закон о министарствима ("Сл. гласник РС", бр. 128/2020 и 116/2022).

Посебан изазов представљају они случајеви одређивања примене правног режима у односу на руковооца као правног лица које није орган власти. На пример, приватно обезбеђење према Закону о приватном обезбеђењу обавља послове који се односе између осталог, на заштиту лица и имовине физичким и техничким средствима, као и послове одржавања реда на јавним скуповима, спортским приредбама и другим местима окупљања грађана у делу која нису у надлежности Министарства унутрашњих послова. Ипак, ово није једини случај да би послови једног правног лица а које није орган власти могли да одреде то лице као руковооца у оквиру дефиниције надлежних органи.

Свакако не мање важно је одређивање значења синтагме „претње по јавну или националну безбедност“. Поред ових, потребно је прецизирати које понашање може да се протумачи као претња. Примера ради, Стратегија националне безбедности Републике Србије садржи примере претњи.<sup>14</sup> Поред примера као што су оружана агресија, тероризам, масовне илегалне миграције, наводе се и други изазови, ризици и претње безбедности који могу испољити значајан утицај, као што су: корупција, злоупотреба нових технологија и научних достигнућа, генетског инжењеринга, медицине, метеорологије и других научних области.<sup>15</sup> Уколико би се појмови јавна безбедност и национална безбедност тумачили широко, а посебно уколико би се под претњом могао подвести спектар понашања, овај посебан режим правила заштите података о личности не би се односио само на изузетне ситуације.

## Приказ основних разлика између општег и посебног режима заштите података у ЗЗПЛ

По угледу на Полицијску директиву, одредбе Закона о заштити података о личности које се односе на посебан режим заштите података узимају у обзир специфичности радњи обраде надлежних органа када спроводе активности превенције, истраге, откривања или гоњења кривичних дела. У том смислу, појединим одредбама надлежним органима дата су шира овлашћења (пре свега у погледу обима прикупљања података и примене начела транспарентности), док је, са друге стране, појединим решењима предвиђен шири круг обавеза у погледу заштите података грађана. У наставку је дат преглед основних разлика између општег и посебног режима заштите података, кроз анализу одредби ЗЗПЛ.

---

<sup>14</sup> Стратегија националне безбедности Републике Србије ("Сл. гласник РС", бр. 94/2019).

<sup>15</sup> Исто, Део 2.

## I Основне одредбе

Прва глава ЗЗПЛ садржи поменуте одредбе које се односе на предмет Закона, као и дефиницију основних појмова, међу којима и појма надлежних органа (чл. 4. ст. 1 т. 26)). Као што је поменуто, ова дефиниција није прецизна, предмет је тумачења и процене за сваку појединачну радњу обраде.

## II Начела

Члан 5. ЗЗПЛ прописује начела обраде података о личности, и то: начело законитости, поштења и транспарентности; начело ограничења у односу на сврху обраде; начело минимизације података; начело тачности података; начело ограничења чувања података; начело интегритета и поверљивости података; и начело одговорности за поступање.<sup>16</sup>

Ова начела надаље су конкретизована низом одредби Закона, како оним које уређују обавезе руковалаца и обрађивача, укључујући и њихову прекршајну одговорност за повреду начела, тако и онима које прописују права лица на која се подаци односе.

У оквиру ове главе, предвиђена су и одређена одступања од примене начела, а која се односе на надлежне органе који обрађују податке у посебне сврхе.

Тако, члан 6. ЗЗПЛ прописује опште одступање од начела ограничења у односу на сврху обраде, и прописује да се подаци, под одређеним условима, могу обрађивати у сврхе различите од оних за коју су прикупљени, и то у сврхе архивирања у јавном интересу, научног или историјског истраживања, као и у статистичке сврхе. Уколико се, пак обрада врши од стране надлежних органа у посебне сврхе (чл. 7. ЗЗПЛ), даља обрада података може се вршити само ако је прописана законом, и то уколико је руковалац законом овлашћен за обраду у друге сврхе, а обрада је неопходна и сразмерна другој сврси. У погледу обраде у сврхе архивирања у јавном интересу, научног или историјског истраживања, као и у статистичке сврхе, надлежни органи имају додатну обавезу да примењују одговарајуће техничке, организационе и кадровске мере у циљу заштите права и слобода лица на која се подаци односе.

У односу на начело ограничења чувања података, чланом 8. ЗЗПЛ поставља се изричита обавеза одређивања рока обраде података од стране надлежних органа у посебне сврхе. То значи да није довољно да рок буде одредив, већ да он мора бити одређен, законом, или од стране

---

<sup>16</sup> Више о начелима обраде података видети у А. Тоскић, М. Стојановић Керић, стр. 28 – 32.

самог руковоаца. Уколико није одређен рок за брисање података, као минимум захтева законодавац поставља одређивање рока за периодичну оцену потребе чувања података.

Начела законитости и поштења, ограничења у односу на сврху обраде и минимизације података додатно су разрађена и у прописивању дужности надлежних органа да направе јасну разлику између података који се односе на различите категорије лица (чл. 9. ЗЗПЛ), односно:

- лица против којих постоје основи сумње да су извршила или намеравају да изврше кривична дела;
- лица против којих постоји основана сумња да су извршила кривична дела;
- лица која су осуђена за кривична дела;
- лица оштећена кривичним делом или лица за која се претпоставља да би могла бити оштећена кривичним делом;
- друга лица која су у вези са кривичним делом, као што су сведоци, лица која могу да обезбеде информације о кривичном делу, повезана лица или сарадници окривљених или осуђених лица.

Међутим, иако Закон прописује прављење разлике између различитих категорија лица као дужност надлежних органа, обавезност ове одредбе „релаксирана“ је текстом да ће орган ову дужност испунити „ако је то могуће“ (поставља се питање да ли се мисли на техничке или неке друге препреке), као и чињеницом да непоступање по овој одредби не подразумева прекршајну одговорност руковоаца.

У погледу разликовања појединих врста података, члан 10. ЗЗПЛ прописује још једну специфичност тј. додатну обавезу за надлежне органе – ови органи дужни су да, у мери у којој је то могуће, податке који су засновани искључиво на чињеничном стању јасно издвоје од података који су засновани на личној оцени. Међутим, за разлику од дужности раздвајања категорија лица, неиспуњење обавезе из члана 10 повлачи са собом прекршајну одговорност руковоаца, односно одговорног лица код руковоаца. Логика оваквог решења лежи у последици која може наступити по лице чији се подаци обрађују, пре свега у погледу могуће повреде претпоставке невиности. Из саме одредбе, ипак, није јасно према којим критеријумима се цени (не) могућност руковоаца да спроведе раздвајање података, а није познато ни да ли је у пракси надлежни орган у неком случају ценио ове околности, и које је критеријуме притом користио.

Сличну логику законодавац је применио и у погледу конкретизације начела тачности података, па у члану 11 ЗЗПЛ прописује додатну обавезу за надлежне органе који обрађују податке у посебне сврхе. Они су дужни да, коришћењем разумних мера обезбеде да се нетачни, непот-

пуни и неажурирани подаци не преносе, односно не буду доступни. Када се подаци преносе, њихова поузданост мора бити предмет оцене пре преноса, а орган који преноси податке дужан је да достави, у мери у којој је то могуће, и информације неопходне за оцену поузданости података. Ако, пак, дође до преноса нетачних података, или њиховог незаконитог преноса, подаци морају бити исправљени без одлагања, односно њихова обрада мора бити ограничена.

Члан 12. ЗЗПЛ прописује шест могућих правних основа за закониту обраду података – пристанак лица на које се подаци односе, припрема за закључење и/или извршење уговора, поштовање правних обавеза руковоаца, заштита животно важних интереса лица, обављање послова у јавном интересу или извршење законом прописаних обавеза руковоаца, остваривање легитимног интереса руковоаца. Међутим, у односу на обраду од стране надлежних органа у посебне сврхе, ЗЗПЛ (чл. 13) предвиђа да је једини могућ правни основ закон, и да се ради о обради података која је неопходна за обављање послова надлежних органа. Уз то, ЗЗПЛ прописује и минимум садржине закона који прописује обраду података, и она обухвата циљеве обраде података, податке о личности који се обрађују и сврхе обраде. Због поменуте неусклађености секторских прописа са ЗЗПЛ, низ закона, као и пратећих подзаконских прописа, у области безбедности и даље не испуњава услове прописане чланом 13 ЗЗП.<sup>17</sup>

И у погледу обраде посебних врста података о личности, Закон прописује различите стандарде у случајевима када ове податке обрађују надлежни органи у посебне сврхе. За разлику од општег режима, у коме је обрада ових података забрањена, уз таксативно набројане изузетке, обрада посебних врста података од стране надлежних органа у посебне сврхе је допуштена, али уз одређене услове:

- да су примењене одговарајуће мере заштите права лица на која се подаци односе, и
- да се ради о једном од следећих случајева:
  - да је надлежни орган законом овлашћен да обрађује да обрађује посебне врсте података; или
  - да се обрада врши у циљу заштите животно важних интереса лица на која се подаци односе или другог физичког лица; или
  - да се обрада односи на посебне врсте података о личности које је лице на које подаци односи очигледно учинило доступним јавности.

---

<sup>17</sup> Видети више у Н. Ружић, А. Тоскић Цветиновић, *Анализа процеса који уређују сектор безбедности са аспекта заштите података о личности*.

У погледу мера заштите права лица, није јасно да ли се ради о захтеву према надлежним органима да предвиде виши степен или додатне механизме заштите права лица у односу на обраду у општем режиму, као ни да ли овај аспект мора бити прописан законом (попут сврхе или врсте података коју обрађују надлежни органи), или га руковалац може ближе одредити подзаконским или интерним актом.

### III Права лица на која се подаци односе

Због природе овлашћења надлежних органа и сврха у које обрађују податке, Закон предвиђа низ одступања од општег режима у домену остварења права лица на која се подаци односе.

Тако, у погледу транспарентности и начина остваривања права лица на која се подаци односе, Закон предвиђа обавезу руковооца да предузме одговарајуће мере како би се лицу на које се подаци односе дале информације о правима и начину остварења права на заштиту података о личности на транспарентан, сажет, разумљив и лако доступан начин<sup>18</sup>, док у погледу обавезе надлежних органа који обрађују податке у посебне сврхе, не поставља захтев транспарентности.

Такође, уместо „одговарајућих мера“, у посебном режиму заштите података треба предузети „разумне мере“ како би се лицу пружиле информације, што заправо представља правни стандард чија се садржина одређује у сваком конкретном случају.

Даље, члан 25. прописује врсту информација које се стављају на располагање или пружају лицу на које се подаци односе у случајевима када обраду врше надлежни органи у посебне сврхе, и одређује случајеве у којима се информације о природи обраде (попут идентитета руковооца, права лица, рокова чувања података, итд) могу ограничити или ускратити. То се може учинити уколико су испуњени следећи услови:

- уколико се то ограничење врши у мери и трајању који су неопходни и сразмерни у демократском друштву у односу на поштовање основних права и легитимних интереса лица, и са циљем да се:
  - избегне ометање службеног или законом уређеног прикупљања информација, истраге или поступака;
  - омогући спречавање, истрага и откривање кривичних дела, гоњење учинилаца кривичних дела или извршење кривичних санкција;
  - заштити јавна безбедност;

---

<sup>18</sup> Чл. 21. ст. 1 ЗЗПЛ.

- заштити национална безбедност и одбрана;
- заштите права и слободе других лица.

Исти основи ограничења примењује се и у погледу обавештавања лица на која се подаци односе о насталој повреди података о личности.<sup>19</sup>

За разлику од општег режима, законодавац није предвидео обавезу руковооца, тј надлежног органа који обрађује податке у посебне сврхе, да информише лице о постојању аутоматизованог доношења одлуке, укључујући профилисање. Ова информација није предмет ни права на приступ подацима у случајевима када податке обрађују надлежни органи у посебне сврхе.<sup>20</sup> Имајући у виду члан 39. ЗЗПЛ чини се да је ово пропуст законодавца.

Надлежни орган може ограничити право на приступ подацима лицу на које се подаци односе из истих разлога због који може ускратити информације о аспектима обраде података, али су рокови за одговор краћи у односу на оне који се односе на општи режим. Тако, надлежни орган мора одговорити на захтев за приступ и дати разлоге за одбијање приступа, без непотребног одлагања, а најкасније у року од 15 дана, док је овај рок у општем режиму 30 дана, уз могућности продужења за још 60 дана. Закон, међутим, даје још могућности надлежним органима, које додатно релаксирају њихову обавезу да омогуће право на приступ. Ту се пре свега мисли на могућност да се законом пропишу врсте радњи обраде које могу, у целини или делимично, бити обухваћене неким од разлога за ограничење права на приступ, као и на могућност да руковалац у свом одговору не изнесе разлоге за одбијање захтева за приступ уколико би се на тај начин довело у питање остваривање сврхе због које је приступ одбијен или ограничен (на пример, заштита јавне безбедности).

Значајна разлика посебног режима у односу на општи режим заштите података јесте изостанак права на копију података. Закон прописује и нешто ужи круг случајева када су надлежни органи дужни, да на захтев лица на која се подаци односе, њихове податке избришу. Ради се, заправо, о ситуацијама у којима је обрада података незаконита. Уколико је лице на које се подаци односе оспорило тачност података, а није могуће утврдити њихову нетачност, уместо брисања података, руковалац ће ограничити њихову обраду. Исто се односи и на ситуацију када подаци морају бити сачувани у сврхе прикупљања и обезбеђивања доказа.<sup>21</sup>

Закон прописује општу обавезу руковооца да обавести лице на које се подаци односе о брисању, исправци или ограничењу обраде података, али надлежне органе који обрађују податке

---

<sup>19</sup> Чл. 53. ст. 5 ЗЗПЛ

<sup>20</sup> Видети чл. 27. ЗЗПЛ.

<sup>21</sup> Чл. 32. ЗЗПЛ.

у посебне сврхе ослобађа ове обавезе уколико такво ограничење представља неопходну и сразмерну меру у демократском друштву, уз дужно поштовање основних права и легитимних интереса лица чији се подаци обрађују, како би се оствариле сврхе обраде података (спречавање, истрага и откривање кривичних дела, гоњење учинилаца, извршење кривичних санкција, итд), односно заштитила права и слободе других лица.<sup>22</sup> Битно је напоменути да је, за ситуације када је надлежном органу остављена оваква могућност вагања супротстављених права и интереса, Закон предвидео могућност остварења права лица преко Повереника, о чему орган мора унапред обавестити лице чије податке обрађује. Оваквом могућношћу требало би да се обезбеди виши степен заштите права лица на која се подаци односе.<sup>23</sup>

У погледу аутоматизованог доношења појединачних одлука, укључујући и профилисање, оно је у општем режиму начелно дозвољено, уз гаранције права лица да се на њих не примењују одлуке засноване искључиво на аутоматизованој обради података. У посебном режиму овакво доношење одлука је забрањено уколико се ради о одлукама које могу да имају штетне правне последице по, или да значајно утичу на лице на које се подаци односе. Изузетак у односу на ово правило представљају ситуације у којима је аутоматизовано доношење појединачних одлука засновано на закону, ако тај закон прописује одговарајуће мере заштите права и слобода лица на која се подаци односе, а најмање право да се обезбеди учешће лица, под контролом руковооца, у доношењу одлуке. Такође, ова одлука не може се заснивати на посебним врстама података, осим ако се примењују одговарајуће мере заштите права, слобода и легитимних интереса лица на која се подаци односе, што заправо представља и нужан услов за обраду посебних врста података од стране надлежних органа у посебне сврхе. Уопште, иако је овај члан (39) ЗЗПЛ требало да пружи виши стандард заштите лица у случајевима аутоматизованог доношења појединачних одлука, то суштински чини само прописивањем могућности да лице учествује у доношењу одлуке. Имајући у виду дисбаланс моћи између надлежних органа и лица чије податке они обрађују у посебне сврхе, те комплексности радњи обраде (посебно када се оне врше аутоматизованим путем), упитно је у којој мери се овим одредбама пружа адекватна заштита права лица.

Поред посебно прописаних основа за ограничење права лица на која се подаци односе за случајеве обраде података од стране надлежних органа у посебне сврхе, чл. 40 ЗЗПЛ прописује опште основе за ограничења. Ова одредба, поред непрецизности и широко постављених основа за ограничење који би требало додатно да буду разрађени посебним законима, номотехнички је различита од осталих које се односе на посебан режим заштите података, јер упућује да се став 1. и 2. члана 40 примењује и на обраду података од стране надлежних

---

<sup>22</sup> Чл. 34. ЗЗПЛ.

<sup>23</sup> Чл. 35. ЗЗПЛ



органа у посебне сврхе. Уз то, она је у одређеној мери непримењива на надлежне органе јер се односи и на права лица која нису својствена обради података у посебном режиму, попут права на преносивост.

## IV Обавезе руковалаца и обрађивача података

Закон прописује обавезу примене одговарајућих техничких, организационих и кадровских мера које треба да обезбеде закониту обраду података, како у оштем тако и у посебном режиму.<sup>24</sup> Разлика се прави у односу на модалитете којима се предочава испуњеност ове обавезе, па надлежни органи то не могу учинити путем одобреног кодекса поступања или прибављеног сертификата. Исто се односи на уређивање односа са другим руковоацем, уколико се ради о заједничким руковоацима, имајући у виду да се тај однос (као и сами руковоаци) у случају надлежних органа који обрађују податке у посебне сврхе, мора уредити законом.<sup>25</sup>

У погледу уређења односа са обрађивачем, чл. 45 ЗЗПЛ прописује мање захтеве за садржину уговора или другог обавезујућег акта у случају када надлежни орган који обрађује податке у посебне сврхе ангажује руковоаца. Тако, од надлежног органа не захтева се да даје искључиво писана упутства обрађивачу, нити обавезни део уговора (тј. другог обавезујућег акта) између надлежног органа и обрађивача представља испуњење обавеза у погледу безбедности података, прописаних чланом 50. ЗЗПЛ. Изостанак упућивања на друге чланове ЗЗПЛ вероватно је последица појединачног преузимања одредби аката Европске уније различитог нивоа непосредне примене у државама чланицама.

Обавеза успостављања и вођења евиденције радњи обраде прописана је за све руковоаце који испуњавају услове из чл 47. ЗЗПЛ, међу којима су и сви органи власти. Надлежни органи који обрађују податке у посебне сврхе, поред садржине евиденције прописане за све руковоаце обвезнике члана 47, обавезни су да у евиденцији наведу и да ли се спроводи профилисање, као и правни основ сваке обраде. Такође, додатна обавеза за надлежне органе представља и бележење радњи обраде када се користе системи аутоматске обраде података. У таквим случајевима, систем аутоматске обраде података треба да бележи најмање и: унос, мењање, увид, откривање, укључујући и пренос, упоређивање и брисање података. Оваква одредба представља додатну заштиту од неовлашћене обраде података грађана од стране надлежних органа, и врши се у сврху оцене законитости обраде, интерног надзора, обезбеђивања интегритета и безбедности података, те покретања и вођења кривичног поступка.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Чл. 41. и 42. ЗЗПЛ.

<sup>25</sup> Чл. 43. ЗЗПЛ.

<sup>26</sup> Чл. 48. ЗЗПЛ.

У погледу обавезе руковалаца и обрађивача да спроводе мере за достизање одговарајућег нивоа безбедности података, посебно се наглашава ова обавеза надлежних органа када обрађују посебне врсте података о личности.<sup>27</sup> Слично, а због повећаних ризика неовлашћене обраде података у посебне сврхе, као и посебних ризика које носи аутоматска обрада података, ЗЗПЛ прописује и додатне захтеве за применом мера безбедности у случају аутоматске обраде од стране надлежних органа у посебне сврхе. Тако, ове мере треба да спрече неовлашћен приступ опреми, као и да обезбеде контролу носача података, контролу похрањивања података, контролу употребе опреме за пренос података са система за аутоматску обраду, контролу приступа подацима, контроле преноса, превоза и уноса података, могућност поновног успостављања система у случају прекида његовог рада, као и поузданост и интегритет система.<sup>28</sup>

Иако Закон прописује исте разлоге због којих руковалац мора спровести процену утицаја на заштиту података и у општем и у посебном режиму, садржина процене је нешто другачија у посебном режиму, те не мора садржати процену неопходности и сразмерности вршења радњи обраде у односу на сврху обраде. Овакво решење преузето из Полицијске директиве се чини неоправданим, посебно имајући у виду широка овлашћења надлежних органа, пре свега, полиције и безбедносно-информативних служби. Ипак имајући у виду да према Полицијској директиви основ обраде може бити само закон, јасно је да је намера да се питања неопходности и сразмерности утврђују у процесу припреме закона. Иако оправдана, претпостављена намера законодавца да ово решење "ублажи" већим учешћем Повереника у изради процене утицаја у посебном режиму не чини се довољном заштитом од несразмерне обраде. Тако, предвиђа се да надлежни орган мора тражити мишљење Повереника пре почетка обраде података када процена утицаја указује да ће планиране радње обраде провести висок ризик, али и ако се ради о врсти обраде, а посебно ако она подразумева употребу нових технологија, носе висок ризик по права и слободи лица на која се подаци односе.<sup>29</sup>

Управо у одредбама које се односе на процену утицаја обраде на заштиту података о личности огледа се значај разумевања разлике између општег и посебном режима обраде. Наиме, процена се према ЗЗПЛ обавезно врши, између осталих случајева, и у случају систематског надзора над јавно доступним површинама у великој мери. Имајући у виду да је реч о тачки преузетој из Опште уредбе, ова одредница се према Уредби не односи на посебан режим, те је треба разумети тако да је изворно ова обрада ван домашаја широког тумачења отклањања претњи по јавну безбедност, било тако што се не ради о пословима у ту сврху, било зато руковалац не може да се подведе под дефиницију надлежних органа.

---

<sup>27</sup> Чл. 51. ст. 1. ЗЗПЛ

<sup>28</sup> Чл. 51. ст. 2. ЗЗПЛ

<sup>29</sup> Чл. 55. ст. 3 ЗЗПЛ

У глави Закона посвећеној руковооцима и обрађивачима и њиховим обавезама, треба указати и на одредбе чл. 61 – 63. ЗЗПЛ о могућности усвајања кодекса поступања и издавању сертификата о заштити података које се не односе на надлежне органе када обрађују податке у посебне сврхе, што је свакако последица специфичности обраде, као и положаја ових органа.

## V Пренос података о личности у друге државе и међународне организације

Имајући у виду овлашћења и природу посла надлежних органа када обрађују податке у посебне сврхе Закон прописује ужи круг правних основа за пренос података о личности од стране надлежних органа у друге државе или међународне организације, али препознаје и више изузетака на основу којих се може извршити пренос у случајевима заштите јавног интереса.

Тако, надлежни органи могу преносити податке који се обрађују у посебне сврхе или су намењени даљој обради, уколико су кумулативно испуњени следећи услови:

- 1) пренос је неопходно извршити у посебне сврхе;
- 2) подаци о личности се преносе руковооцу у другој држави или међународној организацији који је надлежан орган за обављање послова у посебне сврхе;
- 3) постоји један од следећих основа преноса:
  - а) пренос се врши у државу, делове њихових територија или више сектора одређених делатности у тим државама и међународних организација за које је Влада Србије утврдила да обезбеђују примерени ниво заштите података;
  - б) пренос се врши уколико су примењене одговарајуће мере заштите података. У случају преноса података уз примену одговарајућих мера заштите, одговарајуће мере заштите морају бити прописане у правно обавезујућем акту, укључујући и обавезујући међународни споразум (дакле није дозвољен пренос на основу стандардних уговорних клаузула, обавезујућих пословних правила, кодекса поступања или издатих сертификата). Уколико то није случај, руковалац може ценити све околности који се односе на пренос података и уколико утврди да постоје одговарајуће мере заштите података, пренос ће бити законит. Међутим, у овом случају, надлежни орган има додатне обавезе – да о преносу обавести Повереника, документује извршени пренос, и ту документацију стави Поверенику на располагање на захтев овог независног органа; или

ц) пренос се врши на основу неког од посебних случајева преноса података када се они обрађују у посебне сврхе. Овакав пренос се такође мора документовати, а услови за његово спровођење су следећи:

- не постоји други правни основ преноса (одлука о адекватности, одговарајуће мере заштите података);
- пренос је неопходан за једну од следећих сврха:
  - заштита животни важних интереса лица на које се подаци односе или другог физичког лица;
  - заштите легитимних интереса лица на које се подаци односе, ако је то предвиђено законом;
  - спречавање непосредне и озбиљне опасности за јавну безбедност Републике Србије или друге државе;
  - за појединачне случајеве, ако је у питању обрада у посебне сврхе;
  - за појединачне случајеве, у циљу подношења, остваривања или одбране правног захтева, ако је тај циљ непосредно у вези са посебним сврхама.

За последња два случаја, надлежни орган мора спровести тест јавног интереса, односно проценити да ли је интерес заштите права и слободе лица претежнији у односу на јавни интерес који се штити у конкретном случају, те уколико утврди да јесу, одустане од преноса.<sup>30</sup>

- 4) у случају даљег преноса података о личности из друге државе или међународне организације у трећу државу или међународну организацију, надлежни орган који је извршио први пренос или други надлежни орган у Републици Србији је одобрио даљи пренос, пошто је узео у обзир све околности од значаја за даљи пренос, укључујући тежину кривичног дела, сврху првог преноса и ниво заштите података о личности у трећој држави или међународној организацији у коју се подаци даље преносе.<sup>31</sup>

Коначно, ЗЗПЛ прописује додатни изузетак уколико није испуњен ниједан од претходних услова, и без обзира на евентуалну примену међународног споразума којим се уређује сарадња у кривичним стварима и полицијска сарадња. Из поштовање општих услова ЗЗПЛ-а, за примену овог основа захтева се кумулативно испуњење и следећих услова:

- „1) пренос је неопходан за извршење законског овлашћења надлежног органа који врши пренос у посебне сврхе;

---

<sup>30</sup> Чл. 70. ЗЗПЛ

<sup>31</sup> Чл. 63. ст. 2 ЗЗПЛ

- 2) надлежни орган који врши пренос је утврдио да интерес заштите основних права или слобода лица на које се подаци односе не претеже у односу на јавни интерес ради чије заштите је неопходно извршити пренос података;
- 3) надлежни орган који врши пренос сматра да је пренос надлежном органу у другој држави у посебне сврхе неделотворан или да не одговара постизању тих сврха, а посебно ако се пренос не може извршити на време;
- 4) надлежни орган у другој држави је без непотребног одлагања обавештен о преносу, осим ако је такво обавештавање неделотворно или не одговара постизању сврхе;
- 5) надлежни орган који врши пренос је обавестио примаоца у другој држави о сврхама обраде података, као и о томе да се обрада може вршити само у те сврхе, само од стране примаоца и само ако је таква обрада неопходна.<sup>32</sup>

## VI Надлежност Повереника

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности спроводи своја овлашћења, укључујући и надзор над применом ЗЗПЛ, и у односу на надлежне органе који обрађују податке у посебне сврхе. У односу на општи режим, надлежним органима који обрађују податке у посебне сврхе прописана је додатна обавеза да обезбеде примену ефективних механизма поверљивог пријављивања случајева повреде Закона Поверенику.<sup>33</sup> Ово је посебно значајно у случајевима када запосленим у надлежном органу пријављују повреду Закона, па ова одредба може имати и последични ефекат заштите узбуњивача.

## VII Правна средства, одговорност и казне

Механизми за заштиту права лица не разликују се у општем и посебном режиму. Они обухватају могућност подношења притужбе Поверенику, подношење тужбе суду за заштиту права, као и тужбе за накнаду штете. У случају тужбе за накнаду штете, у посебном режиму она се може поднети не само у случају повреда одредби ЗЗПЛ већ и других закона који се односе на обраду података о личности, а лице може поднети тужбу како против руковооца, тако и против другог надлежног органа.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Чл. 71. ЗЗПЛ.

<sup>33</sup> Чл. 80. ЗЗПЛ.

<sup>34</sup> Чл. 86. ЗЗПЛ

# Полицијска директива и досадашња пракса

Директива 2016/680 Европског парламента и Савета о заштити појединаца у вези са обрадом података о личности од стране надлежних органа у сврхе спречавања, истраге, откривања или прогона казних дела или извршавања кривичних санкција представља минимум стандарда Европске Уније. Како се наводи у Преамбули документа, усаглашавања примене правила заштите података не сме да иду у правцу снижавања нивоа остварених права, а државе могу да пропишу већи степен заштите (став 15). Директива се, према званичном преводу на хрватски језик објављеним у Службеном листу ЕУ, односи на заштиту појединаца „у погледу обраде особних података од стране надлежних тијела у сврхе спречавања, истраге, откривања или прогона казних дјела или извршавања казних санкција, укључујући заштиту од пријетњи јавној сигурности и њихово спречавање“ (члан 1.). У енглеској верзији, ово се односи на „criminal offences“ и „criminal penalties“, што одговара одредби српског закона.

Према дефиницијама, надлежни органи су:

- а) органи власти надлежни за спречавање, истрагу и откривање кривичних дела, као и гоњење учинилаца кривичних дела или извршење кривичних санкција, укључујући и заштиту и спречавање претњи јавној безбедности;
- б) друго тело или орган који је у складу са правом Државе чланице овлашћен да примењује овлашћење органа власти и јавна овлашћење за сврхе спречавања, истраге и откривања кривичних дела, као и гоњења учинилаца кривичних дела или извршења кривичних санкција, укључујући и заштиту и спречавања претњи јавној безбедности;

Традиционални органи реда (полиција или тужилаштво) свакако су обухваћени подтачком (а). Царина и органи граничне службе, као и други јавни органи као што су финансијско-обавештајне јединице, могу се сматрати руковоцима обухваћеним дефиницијом из подтачке (а), иако су финансијско обавештајна тела успостављена на основу Директиве о спречавању прања новца у неким Државама чланицама органи управе, а негде органи полиције. Подтачком (б) у оквиру опсега примене укључују се и приватни ентитети и организације, као што су, примера ради, уговарачи безбедносних услуга са проширеним извршним овлашћењима

за спортске догађаје. Овако проширеним обимом примене замагљује се разграничење Полицијске директиве 2016/680 и Опште уредбе.<sup>35</sup>

Дакле, примена ових правила зависи од испуњења два услова – материјалног, а који се односи на сврху обраде, и формалног, који се односи на руковаоца, али и тумачења националног правног система и различитих прописа.

## Примена Полицијске директиве – појединачни примери

Према члану 51. Директиве, Одбор (Европски одбор за заштиту података) установљен Општом уредбом о заштити података обавља послове усаглашавања примене и овог прописа. Послови Одбора односе се на давање мишљења, израде приручника и других аката који доприносе уједначеној примени у свим државама чланицама. У домену Директиве, Одбор не обавља послове који се односе на сертификацију или одобравање кодекса поступања како је то случај према Уредби, имајући у виду специфичност ових питања када је реч о обради података у посебне сврхе.

У својој досадашњој пракси Одбор је, очекивано, пажњу посветио примени Уредбе, тако да постоји свега неколицина докумената који се тичу Директиве. У вези са обрадом података у посебне сврхе, Одбор је издао једно мишљење, Мишљење 15/2021<sup>36</sup>, а које се односи на оцену примереног нивоа заштите у Великој Британији након што је ова држава иступила из Европске Уније.<sup>37</sup> Наиме, у поступку процене адекватног нивоа заштите података у држави нечланици ЕУ, односно делу територије, Европска комисија је у обавези да тражи и мишљење Одбора.

У Мишљењу је Одбор истакао два руковаоца који се према националном пропису, Закону о заштити података из 2018. године (Data Protection Act 2018), сматрају надлежним органима

---

35 Caruana, M.M. (2019) 'The reform of the EU data protection framework in the context of the police and criminal justice sector: harmonisation, scope, oversight and enforcement', *International Review of Law, Computers & Technology*, 33(3), pp. 249–270. doi :10.1080/13600869.2017.1370224.

36 Opinion 15/2021 regarding the European Commission Draft Implementing Decision pursuant to Directive (EU) 2016/680 on the adequate protection of personal data in the United Kingdom, Adopted on 13 April 2021: [https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/opinion-led-directive-eu-2016680/opinion-152021-regarding-european\\_en](https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/opinion-led-directive-eu-2016680/opinion-152021-regarding-european_en).

37 Иступање Уједињеног Краљевства из ЕУ имало је низ последица по државу, укључујући и примену Опште уредбе о заштити података, Полицијске директиве, и других. У том погледу, Европска комисија издала је две одлуке о адекватном нивоу заштити података, према наведеним прописима, како би проток података био слободан.



- National Crime Agency – NCA (Национална агенција за криминал), орган који заправо умрежава и анализира податке других полицијских органа, укључујући и оне из иностранства, и Government Communications Headquarters – GCHQ (Британска обавештајна служба), чији су послови у домену националне безбедности. Дакле, иако се Директива односи на, укратко речено, полицијске послове, није неуобичајено да се ова правила примењују и на питања националне безбедности, како је то случај и према српском закону.

Закон о заштити података **Уједињеног Краљевства** садржи листу органа који се сматрају надлежним органима у смислу Полицијске директиве.<sup>38</sup> Тако се Министарство одбране сматра надлежним органом.<sup>39</sup> Међутим, ова листа није коначна, јер не наводи поименце све руковаоце, а посебно не правна лица ван државног система која би се сматрала надлежним органима. У коначном мишљењу Европске комисије објављеном у Службеном листу ЕУ<sup>40</sup>, јасно је да постоји 2 нивоа критеријума за утврђивање примена правила посебног режима (материјални и формални).

Други акти Одбора које су се тицале примене Полицијске директиве односиле су се на питања видео надзора и посебно употребе технологије за препознавање лица. У овим документима, по правилу препорукама, није разматрано питање ближег одређивања ко су надлежни органи у смислу дефиниције надлежног органа.<sup>41</sup>

Досадашња пракса примене Полицијске директиве није, очекивано, јединствена у свим чланицама Европске Уније. Поједине државе чланице режим Полицијске директиве примењују и на питања националне безбедности. Додатно, многе државе немају прецизнију дефиницију надлежних органа. Примера ради, према наводима независног органа **Мађарске**,<sup>42</sup> дефиниција би се односила и на приватно правне субјекте као што су приватни затвори или сличне институције за лица лишене слободе, послове приватног обезбеђења када врше увид у камере на јавном месту, послове стручних лица која пружају услуге полицији током истраге, али нису припадници полиције. Дакле, у појединачним случајевима би се одредила примена.

---

38 Schedule 7 Data Protection Act 2018, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/12/schedule/7/enacted>.

39 Ministry of Defence, Policy paper, Law enforcement processing: part 3 appropriate policy document, Updated 27 January 2020: <https://www.gov.uk/government/publications/mod-policy-document-protecting-special-category-and-criminal-convictions-personal-data/law-enforcement-processing-part-3-appropriate-policy-document>.

40 Commission Implementing Decision (EU) 2021/1773 of 28 June 2021 pursuant to Directive (EU) 2016/680 of the European Parliament and of the Council on the adequate protection of personal data by the United Kingdom, (notified under document C(2021) 4801.) [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021D1773#ntr35-L\\_2021360EN.01006901-E0035](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021D1773#ntr35-L_2021360EN.01006901-E0035).

41 Guidelines 05/2022 on the use of facial recognition technology in the area of law enforcement, [https://edpb.europa.eu/our-work-tools/documents/public-consultations/2022/guidelines-052022-use-facial-recognition\\_en](https://edpb.europa.eu/our-work-tools/documents/public-consultations/2022/guidelines-052022-use-facial-recognition_en).

42 Информација прикупљена непосредним контактом са представницима органа.



Независни орган за заштиту података **Ирске** (Комисија за заштиту података) објавио је кратко упутство за примену Полицијске директиве. Како је истакнуто, примена није ограничена на „обраду од стране тела која би се обично могла сматрати 'органима за спровођење закона' (као што је полиција „*An Garda Síochána*“), већ било којом обрадом у сврху спровођења закона, коју спроводи јавно или приватно тело које се уклапа у дефиницију 'надлежног органа' (као што су локалне власти приликом кривичног гоњења казни за смеће или *Dublin Bus* у вези са прекршајима везаним за карте). То значи да би потенцијално веома велики број и разноврсност тела могли да спадају у обим, а примена овог режима ће морати да се процени у сваком појединачном случају.<sup>43</sup> Комисија наводи листу питања коју треба имати у виду приликом утврђивања да ли се примењује Полицијска директива, као што је питање да ли се обраде врши од стране или у име руковооца на којег се односи дефиниција надлежног органа.<sup>44</sup>

Према наводима надзорног органа **Француске**, сврхе обраде могу да се односе на послове полиције који имају за циљ превенцију злочина, дакле, у циљу заштите од претњи јавној безбедности које би могле да доведу до кривичног дела. Као пример наводе се активности на демонстрацијама, спортским догађајима, или послови одржавање јавног реда, а који нису нужно послови које врше орган власти.<sup>45</sup>

Закон о заштити личних података у области поступања у кривичним делима **Словеније**<sup>46</sup> ограничава примену Полицијске директиве само на органе власти. Према члану 1 Закона, регулише се заштита у погледу обраде личних података од стране полиције, јавних тужилаштава, Управе Словеније за извршење кривичних санкција и других државних органа Словеније који су законски одређени као надлежни у области превенције, истраге, откривања или кривичног гоњења за кривична дела или извршења кривичних санкција у сврху вршења ових овлашћења. Дакле, искључена је примена на руковооце који нису органи власти.

---

43 Irish Data Protection Commission, Law Enforcement Directive – Guidance on Competent Authorities and Scope, <https://www.dataprotection.ie/en/organisations/resources-organisations/law-enforcement-directive>.

44 Irish Data Protection Commission, Law Enforcement Directive – Guidance on Competent Authorities and Scope, <https://www.dataprotection.ie/en/organisations/resources-organisations/law-enforcement-directive>.

45 CNIL, “Law enforcement Directive”: What Are We Talking About?, 02 June 2021: <https://www.cnil.fr/en/law-enforcement-directive-what-are-we-talking-about>.

46 Zakon o varstvu osebnih podatkov na področju obravnavanja kaznivih dejanj (ZVOPOKD) (Uradni list RS, št. 177/20) .

# Усклађеност Закона о заштити података о личности са Полицијском директивом

Закон о заштити података о личности у великој мери је усклађен са Општом уредбом о заштити података и Полицијском директивом. Међутим, иако се у анализи усклађености Закона са правним оквиром ЕУ (датом у Образложењу уз Предлог закона)<sup>47</sup> наводи да је та усклађеност потпуна, те да одступања постоје само у погледу оних одредби које су примењиве искључиво на државе чланице ЕУ, та оцена није у потпуности исправна.

Како је већ поменуто, Полицијска директива усвојена је са циљем хармонизације права држава чланица у области заштите права грађана у вези са обрадом података о личности коју врше надлежни органи у области борбе против криминала и заштите јавне безбедности. Низ одредби Полицијске директиве општег је карактера и предмет даље разраде кроз национална законодавства. Међутим, и такве одредбе пренете су у Закон о заштити података о личности, без даљег прецизирања. То је потврђено и у Студији европске комисије о процени усклађености Нацрта Закона о заштити података о личности Републике Србије са прописима ЕУ (Студија),<sup>48</sup> у којој се наводи да (тада) Нацрт садржи низ одредби преузетих из Полицијске директиве које су декларативне, неодређене и као такве не доприносе правној јасноћи, нити дају потребне информације како би се Полицијска директива успешно транспоновала у наш правни систем, а њене одредбе биле примењиве.<sup>49</sup>

Такође, иако Полицијска директива представља минимум стандарда заштите података у случајевима када их обрађују надлежни органи у посебне сврхе, што је експлицитно и потврђено чланом 2 (b) Директиве, Закон о заштити података о личности не пружа виши стандард заштите или додатни квалитет ни у једној од одредби које се односе на посебан режим.

---

47 Видети: Предлог Закона о заштити података о личности, доступно на: [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi\\_zakona/2018/2959-18.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2018/2959-18.pdf)

48 Assessment of the Draft Law on Personal Data Protection, Desk Study, TAIEX Mission 30066, доступно на: <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/Publikacije/engEKStudija.pdf>

49 Ibid, стр. 4.

Једна од кључних разлика одредби које уређују посебни режим у ЗЗПЛ у односу на Полицијску директиву односе се на поље примене. Полицијска директива примењује се на обраду података од стране надлежних органа у сврхе спречавања, истраге и откривања кривичних дела и извршења кривичних санкција, укључујући спречавање и заштиту од претњи јавној безбедности (дакле, заштиту од унутрашњих претњи). Са друге стране, чл. 1. ст. 2. ЗЗПЛ проширује примену посебног режима и на послове заштите националне безбедности, тј. заштиту од спољних претњи, за коју је, према Стратегији националне безбедности Републике Србије, надлежан шири круг органа власти, али у оквиру које одређена овлашћења имају и друга правна лица, предузетници и физичка лица.<sup>50</sup>

Такође, ЗЗПЛ не прописује јасно разлику између обраде података од стране надлежних органа у опште и у посебне сврхе. На то је указано и у Студији, уз препоруку да се у члану 3. ЗЗПЛ јасно нагласи да се општи режим примењује и на све обраде које надлежни органи спроводе у сврхе различите од оних прописаних чланом 1. ст. 2. ЗЗПЛ.

У том смислу, од посебног је значаја чињеница да ЗЗПЛ не даје прецизнију дефиницију појма надлежних органа, већ преузима (и проширује) овај појам из Полицијске директиве. Дефинисање појма "надлежног органа" није учињено ни кроз друге регулаторне механизме, пре свега посебне прописе или аутентично тумачење ЗЗПЛ од стране Народне скупштине, па је овај појам и даље предмет тумачења у пракси.

У погледу начела обраде података, ЗЗПЛ прописује начело транспарентности обраде и за општи и за посебан режим, док начело транспарентности није прописано Полицијском директивом. Супротно овом решењу, основи за ограничење права на информисање лица на која се подаци односе пренети су из одредби Полицијске директиве. Међутим, ЗЗПЛ преноси ове одредбе готово у интегралном облику, иако оне представљају само основ за даље прописивање основа за ограничење од стране држава чланица. На пример, чл. 25. ст. ЗЗПЛ прописује да се лицу на које се подаци односе могу ускратити информације о обради како би се заштитио неки од наведених супротстављених интереса,<sup>51</sup> док Полицијска директива предвиђа да државе чланице могу, под истим условима, прописати мере за ограничење права законом.<sup>52</sup> Дакле, члан 25. ст. 3. (и друге одредбе које на сличан начин прописују могућност за ограничење права у посебном режиму, попут чл. 28. и 34)) не може сам по себи бити основ за ограничење, већ само основ за даље законско уређење случајева када је могуће ограничити права лица на која се подаци односе.

---

50 Стратегија националне безбедности Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 94 од 27. децембра 2019.

51 Видети стр. 12. ове анализе

52 Чл. 13. ст. 3. Полицијске директиве

Треба нагласити да поред одредби које се односе на могућност ограничења права у посебном режиму, ЗЗПЛ проширује примену члана 40. ЗЗПЛ (односно, преузетог члана 23. Опште уредбе) и на посебан режим. И у овом случају, није наведено да се могући основи за ограничење даље разрађују законом (како то експлицитно наводи Општа уредба), па су основи за ограничење права постављени прешироко и дају могућности за злоупотребе од стране руковалаца.

Такође, у погледу начела минимизације, ЗЗПЛ преузима решење Опште уредбе<sup>53</sup> и прописује да подаци морају бити примерени, битни и ограничени на оно што је неопходно у односу на сврху обраде, док Полицијска директива прави разлику имајући у виду овлашћења надлежних органа, и прописује да подаци морају бити примерени, битни и да не смеју бити прекомерни у односу на сврхе у које су прикупљени.<sup>54</sup>

У погледу начела тачности података, у вези са којим је и право на исправку и допуну, чл. 22. ЗЗПЛ који прописује начин на који надлежни органи треба да информишу лица на које се подаци односе о битним аспектима остварења њихових права, не односи се на право на исправку и допуну, супротно одредбама Полицијске директиве.<sup>55</sup>

У погледу начела ограничења чувања, Полицијска директива прописује да државе чланице треба да пропишу адекватне рокове чувања, односно периодичну оцену потребе чувања, као и да обезбеде процесне мере за поштовање ових рокова.<sup>56</sup> Иако чл. 8 ст. 4. ЗЗПЛ прописује да Повереник надгледа поштовање рокова, што се може сматрати мером на коју указује Полицијска директива, она се не може сматрати ефикасном јер повреда обавезе поштовања обавезе из члана 8. не представља прекршај.

У Погледу раздвајања података о различитим категоријама лица, чл. 9. ЗЗПЛ прави разлику између лица у погледу којих постоје основи сумње да су извршили или да намеравају да изврше кривична дела, и лица у односу на која постоји основана сумња да су извршили кривична дела, док Полицијска директива ове две категорије лица не раздваја.<sup>57</sup>

---

<sup>53</sup> Чл. 5. 1 (с) Опште уредбе

<sup>54</sup> Чл. 4. 1 (с) Полицијске директиве

<sup>55</sup> Чл. 16. Полицијске директиве

<sup>56</sup> Чл. 5. Полицијске директиве.

<sup>57</sup> Чл. 6. Полицијске директиве

Чл. 11. ст. 4. ЗЗПЛ прописује да, уколико је дошло до преноса нетачних података, о томе без одлагања мора бити обавештен надлежни орган коме су ти подаци пренети, док Полицијска директива ту обавезу прописује у односу на било ког примаоца података (не само надлежне органе).<sup>58</sup>

У погледу законитости обраде, ЗЗПЛ преузима одредбе Опште уредбе. Иако се правни основ обраде надлежних органа у посебне сврхе подводи под основ обраде која је неопходна у циљу послова у јавном интересу или извршења законом прописаних овлашћења руковоаца, језик Полицијске директиве је нешто рестриктивнији, па наводи да је обрада законита само ако и у мери у којој је неопходна за извршење послова надлежног органа у посебне сврхе. Такође, ЗЗПЛ, као ни посебни закони, не уређују појам ”послова у јавном интересу” што је, на пример, учињено у неким другим правним системима, попут Велике Британије,<sup>59</sup> где је и независни орган за заштиту података дао додатне смернице за тумачење овог правног основа обраде података.

Неколико одредби ЗЗПЛ, иако пренете из Полицијске директиве, садрже поједине језичке недоследности, које могу бити предмет или намере или пропуста законодавца. Тако, на пример, чл. 52. који уређује поступак обавештења Повереника о повреди података о личности, предвиђа и обавезу обавештавања о повреди руковоаца у другој држави или међународној организацији коме су подаци пренети. Полицијска директива, са друге стране, предвиђа ову обавезу не само када су подаци пренети руковацу у другој држави или међународној организацији, већ када је један овакав руковалац извршио пренос података.<sup>60</sup> Такође, Полицијска директива уређује ову обавезу само у односу на пренос у друге државе чланице, не у било коју трећу државу.

---

<sup>58</sup> Чл. 7. ст. 3. Полицијске директиве

<sup>59</sup> Видети:

<https://ico.org.uk/for-organisations/uk-gdpr-guidance-and-resources/lawful-basis/a-guide-to-lawful-basis/lawful-basis-for-processing/public-task/>

<sup>60</sup> Чл. 30. ст. 6 Полицијске директиве

# Закључак

Прегледом одредби Закона о заштити података о личности које се односе на материју уређену Полицијском директивом може се закључити да је реч о готово дословном преузимању решења. Ова констатације примењива је и поред критика да начин транспонованја није адекватан с обзиром на то да значајно отежава читање, а тиме и разумевање прописа, нарочито руковооцима који би могли да примењују оба режима заштите података. Један од начина за унапређење разумљивости, прегледности и јасноће прописа може бити раздвајање два режима заштите података, кроз две посебне главе закона.

Ипак, имајући у виду општост одредби Полицијске директиве, намеће се закључак да домаће одредбе треба прецизирати, допунити и унапредити. Пре свега, директиве, по природи акта, нису писане као пропис непосредне примене, већ претпостављају одредбе које ће ближе одредите услове и начин примене у једном правном систему. Посебно је важно имати у виду да је Полицијска директива пропис Европске уније којим се утврђује минимум стандарда заштите података. Државе могу, а ово је и препорука, да успоставе више стандарде. Другим речима, ништа не спречава да се одредбе Опште уредбе о заштити података којима се прописује строжа правила обраде, обавеза, а лицима на које се подаци односе дају већа права, примене и у домену обраде на коју се односи Полицијска директива. Примера ради, нема препрека да се лицу омогући право на копију података. Наравно, овај закључак не односи се на оне одредбе које нису примењиве у овом режиму, као што је право лица на приговор на обраду података.

Прецизирање одредби националног прописа свакако је значајно у делу који се односи на предмет Закона – „обрада података о личности коју врше надлежни органи у сврхе спречавања, истраге и откривања кривичних дела, гоњења учинилаца кривичних дела или извршења кривичних санкција, укључујући спречавање и заштиту од претњи јавној и националној безбедности.“ Област примене правила заштите података у погледу „надлежних органа“ треба прецизирати. Пример Словеније која је ограничила дефиницију ових органа само на органе власти може бити усвојен и у Србији. На тај начин би се избегло могуће широко тумачење речи „претње по јавну безбедности“ као и речи „национална безбедност.“

Усвојена Стратегија заштите података о личности најављује измене Закона о заштити података о личности и у овом правцу. Стога је од изузетног значаја да се будућа реформа правног оквира у области заштите података о личности искористи као прилика за прецизније и јасније уређење посебног режима заштите података. На тај начин, омогућила би се доследнија примена прописа, и унапредила заштита података о личности грађана Србије, уопште.