

## LICE ZA ZAŠTITU PODATAKA U JAVNOJ UPRAVI

### Sažetak

*Ubrzani tehnološki razvoj i obrada velikih količina podataka o ličnosti doveli su do potrebe kontrole radnji obrada podataka o ličnosti ne samo od strane nadzornih organa za zaštitu podataka već i u okviru samih organizacija u javnoj upravi. Imenovanje lica za zaštitu podataka u javnoj upravi postala je obaveza u EU za sve države članice donošenjem Opšte uredbe o zaštiti podataka 25.maja 2018. godine. Srbija je u procesu pridruživanja EU preuzela standarde Opšte uredbe o zaštiti podataka u Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti iz 2018. godine. Na taj način je i u Srbiji imenovanje lica za zaštitu podataka u javnoj upravi postalo obavezno. Lice za zaštitu podataka ima pre svega savetodavnu i nadzornu ulogu u organizacijama, a kao nova uloga se pojavljuje i procena rizika u odnosu na zaštitu podataka o ličnosti.*

**Ključne reči:** lice za zaštitu podataka, javna uprava, zaštita podataka o ličnosti, Opšta uredba o zaštiti podataka, Zakon o zaštiti podataka o ličnosti.

### 1. Uvod

Moderno digitalno doba sa sobom donosi nove zahteve i izazove za celokupni javni sektor, pa samim tim i za javnu upravu. Pored digitalne transformacije, uvođenja usluga e-uprave, korišćenja modernih tehnologija u upravi poput veštačke inteligencije i *big data*, dolazi do sve veće upotrebe podataka o ličnosti. Zbog ogromne količine podataka o ličnosti, složenih IT sistema i uopšte kompleksnih procedura u javnoj upravi, javlja se potreba za jednim strukturisanim i sistemskim pristupom i kontrolom upotrebe podataka, kako bi se zaštitili podaci o ličnosti građana i njihova privatnost. Organizacije više nisu u stanju same da odgovore novim izazovima i javlja se potreba za stručnim osobljem, koje je u stanju da na adekvatan način odgovori na ubrzani tehnološki razvoj i obradu velikih količina podataka o ličnosti.

Izazovi modernog digitalnog doba su stoga morali da budu regulisani zakonom kako bi se podaci o ličnosti na adekvatan način zaštitili. S druge strane, i u samoj upravi se javila ideja za „novim javnim menadžmentom“, po kom se u delovanje uprave, odnosno upravnih sistema sve više uključuju načela koja se prioritarno koriste u privatnom

---

\* Spoljni saradnik, Institut za uporedno pravo, Beograd, e-mail: [andrej84\\_4@hotmail.com](mailto:andrej84_4@hotmail.com)

sektoru (Kavran, 2004, p. 1063). Iz tih razloga su predviđene nove obaveze koje pored privatnog sektora pogađaju i javnu upravu. Na nivou EU doneta je Opšta uredba o zaštiti podataka (engl. *General data protection regulation*, poznatija pod nazivom GDPR, dalje: OUZP), koja je počela da se primenjuje 25. maja 2018. godine. U ovom zakonodavnom okviru, koji se direktno primenjuje u EU u svim državama članicama, pored velikog broja obaveza regulisana je i obaveza imenovanja lica za zaštitu podataka (engl. *data protection officer – DPO*, srp. službenik za zaštitu podataka). Stoga je naravno neophodno razumeti zahteve iz OUZP-a u pogledu imenovanja, obaveza, odgovornosti, položaja lica za zaštitu podataka u javnoj upravi. Ovi zahtevi su identični i u sprskom zakonodavnom okviru od donošenja Zakona o zaštiti podataka o ličnosti 2018. godine, budući da nov zakon predstavlja zapravo jednu kompilaciju evropskog OUZP-a.

## 2. Nastanak funkcije – lice za zaštitu podataka

Lice za zaštitu podataka kao funkcija predstavlja izum nemačkog prava. Već sedamdesetih godina prošlog veka pojedine države u Evropi donele su zakone o zaštiti podataka (Prlja, 2018, p. 90). Tako je još u prvom zakonu na svetu o zaštiti podataka iz 1970. godine (nem. *Landesdatenschutzgesetz*) pokrajina Hesena predvidela lice za zaštitu podataka za celokupnu javnu upravu, koja obrađuje podatke o ličnosti (Von Lewinski, 2012, p. 23). Ovaj zakon se inače primenjivao samo i *isključivo na javnu upravu*.

Kako ističu pojedini nemački autori, na razvoj zaštite podataka o ličnosti i uopšte formiranje formalne strukture upravljanja u oblasti zaštite podataka o ličnosti, uticali su postepen razvoj i reakcija na korišćenje kompjutera u javnoj upravi. Pored toga, postojala je svest o neophodnosti zaštite građana od zadiranja u njihovu privatnost od strane upravnog aparata (Bieber, 2012, p. 35). Značajno je i to da su organi javne uprave upravne poslove (državne i lokalne) obavljali preko Hesenske centrale za obradu podataka (*Hessische Zentrale für Datenverarbeitung – HZD*) još 1969. godine. U ovaj sistem je bilo uključeno pet oblasnih računarskih centara iz Frankfurta, Visbadena, Kasela, Darmštata i Gisena sa preko hiljadu kompjuterskih programa. Ove okolnosti su dovele do toga da je u Hesenu imenovano kao službenik prvo lice za zaštitu podataka, koje je trebalo da zaštiti podatke iz kompjutera od neovlašćenog pristupa i zloupotrebe podataka građana od strane organa uprave. Tu funkciju je kao prvi obavljao trgovac Willi Birkelbach.

Lice za zaštitu podataka birano je na funkciju kao *državni službenik*. Kao državnog službenika birao ga je hesenski Pokrajinski parlament (nem. *Landtag*) na predlog hesenske Pokrajinske vlade (nem. *Landesregierung*) na period važenja mandata Pokrajinskog parlamenta. Za opoziv lica za zaštitu podataka važili su identični propisi kao i za opoziv ostalih službenika javne uprave (čl. 7 Zakona o zaštiti podataka 1970). Iako se formalno-pravno nalazio u okviru organa uprave, njemu je zakonom garantovana sloboda u odlučivanju i obavljanju poslova (čl. 8 Zakona o zaštiti podataka 1970). Lice za zaštitu podataka je bilo obavezano na čuvanje poverljivosti podataka koje sazna u okviru obavljanja svojih aktivnosti (čl. 9 Zakona o zaštiti podataka 1970). Glavne dužnosti lica za zaštitu podataka su bili *nadzor nad primenom Zakona o zaštiti podataka* i *kontaktiranje*

*nadležnih institucija u slučaju kompromitacija podataka.* Pored toga, njegovo zaduženje je bilo da prati i da spreči radnje obrade podataka koje bi mogle imati uticaja na odlučivanje i obavljanje poslova upravnih i opštinskih organa (čl. 10 Zakona o zaštiti podataka 1970). Pojedinci su se mogli obratiti direktno licu za zaštitu podataka ukoliko su smatrali da su njihova prava povređena (čl. 11 Zakona o zaštiti podataka 1970). Lice za zaštitu podataka imalo je i posebnu dužnost (čl. 12 Zakona o zaštiti podataka 1970) da za Pokrajinski parlament, predsednika Parlamenta i parlamentarne frakcije *istraži razloge zbog kojih nije odgovoreno na zahtev za pristup informacijama* (informacijama o obradi podataka). Javne institucije bile su u obavezi da daju licu za zaštitu podataka sve neophodne informacije za obavljanje njegovih poslova (čl. 13 Zakona o zaštiti podataka 1970). Postojala je i obaveza sastavljanja *godišnjeg izveštaja* za pokrajinski parlament (čl. 14 Zakona o zaštiti podataka 1970). Lice za zaštitu podataka je imalo pravo da angažuje pomoćnike, a u posebnim situacijama mogle su biti angažovane kao pomoćnici i osobe koje nisu bile zaposlene u javnoj upravi (čl. 15 Zakona o zaštiti podataka 1970). Može se reći da je prvo lice za zaštitu podataka predstavljalo neku vrstu ravnoteže u vidu kontrole između Parlamenta i Vlade pokrajine Hesens, s jedne strane, i zaštite pojedinaca, s druge strane. Funkcija je obuhvatala i obavezu informisanja javnosti (sastavljanje godišnjeg izveštaja), kao i nadzorna ovlašćenja (mogućnost pokretanja istrage), koja danas imaju nadzorni organi za zaštitu podataka (npr. Poverenik u Srbiji).

Funkcija lica za zaštitu podataka takođe se našla i u prvom nemačkom Saveznom zakonu o zaštiti podataka iz 1977. Ovaj zakon je, za razliku od pokrajinskog hesenskog zakona, regulisao ne samo javni nego i privatni sektor. *Obaveza imenovanja* lica za zaštitu podataka postojala je *samo za privatni sektor* u slučaju automatske obrade podataka od strane najmanje pet stalno zaposlenih lica. Identična obaveza je postojala i u ostalim slučajevima obrade podataka (koji nisu automatski), ali je u ovim slučajevima bilo neophodno da je angažovano najmanje dvadeset stalno zaposlenih lica (čl. 28, st. 1 Saveznog zakona o zaštiti podataka 1977).

Prema ovom zakonu, lice za zaštitu podataka trebalo je da poseduje odgovarajuće veštine i pouzdanost. Takođe, ono je trebalo da u strukturi bude raspoređeno na najviše mesto u privrednom društvu i da odgovara neposredno najvišim organima (odboru direktora, generalnom direktoru, vlasniku), a pri obavljanju aktivnosti za zaštitu podataka bilo je oslobođeno primanja instrukcija. Lice za zaštitu podataka nije smelo biti negativno tretirano zbog obavljanja svojih dužnosti. Kompanije koje su imenovale ova lica bile su u obavezi da im pruže neophodnu pomoć (čl. 28 st. 2-4 Saveznog zakona o zaštiti podataka 1977).

U glavne dužnosti lica za zaštitu podataka u privatnom sektoru prema čl. 29 Saveznog zakona o zaštiti podataka 1977, spadalo je:

- vođenje pregleda evidencije podataka o ličnosti, o svrhama i ciljevima poslovanja, primaocima i automatskim sistemima;
- nadzor nad urednom primenom programa za obradu podataka koji obrađuju podatke o ličnosti;
- upoznavanje i informisanje osoba koje obrađuju podatke o ličnosti sa odredbama

Zakona o zaštiti podataka;

- savetovanje osoba koje obrađuju podatke o ličnosti.

Glavna uloga lica za zaštitu podataka bila je interna kontrolna uloga, pored kontrole koju vrši država. Može se reći da je ova uloga zapravo dodatna i svakako odvojena od uloge države u kontroli koju obavlja nadzorni organ za zaštitu podataka.

Obaveza imenovanja lica za zaštitu podataka za javni sektor (pored već ustanovljene obaveze za privatni sektor) u Nemačkoj postoji od izmene i dopune Saveznog zakona o zaštiti podataka iz 2001. godine, za sve one javne institucije koje automatski prikupljaju, obrađuju ili koriste podatke o ličnosti (čl. 4f Saveznog zakona o zaštiti podataka 2001). Takođe je postojala mogućnost da se u javnom sektoru lice za zaštitu podataka imenuje za više oblasti (čl. 4f, st. 1 Saveznog zakona o zaštiti podataka 2001). Uz saglasnost nadzornog organa bilo je moguće da jedna javna institucija imenuje kao lice za zaštitu podataka službenika iz druge javne institucije. Za lice za zaštitu podataka moglo je biti odabrano samo ono lice koje poseduje odgovarajuće veštine i pouzdanost. Bilo je moguće i da se imenuje spoljno lice za zaštitu podataka, koje ne pripada javnoj instituciji (čl. 4f, st. 2 Saveznog zakona o zaštiti podataka 2001).

Lice za zaštitu podataka je trebalo da bude u strukturi raspoređeno na najviše mesto u javnoj instituciji i da odgovara neposredno rukovodiocu. U svojim aktivnostima lice za zaštitu podataka bilo je oslobođeno primanja instrukcija. Lice za zaštitu podataka nije smelo biti negativno tretirano zbog obavljanja svojih dužnosti (čl. 4f, st. 3 Saveznog zakona o zaštiti podataka 2001). Lice za zaštitu podataka je bilo obavezano da čuva poverljivost podataka koje sazna prilikom obavljanja svojih aktivnosti, čega je moglo biti oslobođeno ukoliko ga pogođeno lice toga oslobodi (čl. 4f, st. 4 Saveznog zakona o zaštiti podataka 2001).

Javne institucije koje imenuju lice za zaštitu podataka bile su u obavezi da mu pruže neophodnu pomoć u smislu pomoćnog personala, prostorija, uređaja i ostalih neophodnih sredstava (čl. 4f, st. 5 Saveznog zakona o zaštiti podataka 2001).

Čl. 4g Saveznog zakona o zaštiti podataka 2001 navodi da lice za zaštitu podataka u javnoj upravi:

- mora da se pridržava zakona o zaštiti podataka i zakona iz oblasti zaštite podataka;
- ima pravo da u slučaju sumnje konsultuje organ nadležan za zaštitu podataka;
- nadzire obavljanje radnji obrade podataka o ličnosti;
- obučava zaposlene o zahtevima Zakona o zaštiti podataka i zakona iz oblasti zaštite podataka;
- ima uvid u zbirke podataka kao i spiskove osoba koje imaju pravo pristupa programima za obradu podataka o ličnosti.

Interesantno je da svojim izmenama Zakon iz 2001, za razliku od zakonskih izmena iz 1990. i prvobitnog teksta zakona iz 1977. godine, *ne reguliše savetodavnu dužnost* lica za zaštitu podataka. Za razliku od privatnog sektora, za javni sektor nije predviđen minimalan broj zaposlenih koji obrađuju podatke o ličnosti. Za javni sektor je

postojala obaveza u Nemačkoj od 2001. godine da uvek imenuju lice za zaštitu podataka.<sup>1</sup>

Istorijski posmatrano obaveza imenovanja lica za zaštitu podataka u javnoj upravi (sa izuzetkom Nemačke) u EU nije postojala sve do stupanja na snagu Opšte uredbe o zaštiti podataka 25. maja 2018. godine. Prema Direktivi o zaštiti podataka EU iz 1995. godine postojala je samo privilegija za rukovaoce (Ettig & Bausewein, 2017, p. 554) koji bi bili oslobođeni prijavljivanja zbirki podataka o ličnosti u slučaju imenovanja lica za zaštitu podataka (čl. 18, st. 1 Direktive o zaštiti podataka EU 1995). S druge strane, prema Direktivi je, pored oslobađanja prijavljivanja zbirki, osnovna funkcija lica za zaštitu podataka bila i ostvarivanje prava lica na koje se podaci odnose (uvodna tačka razmatranja „u.t.r.“ 45 Direktive o zaštiti podataka EU 1995).

Mogućnost regulisanja funkcije lica za zaštitu podataka su pored Nemačke (videti Savezni zakon o zaštiti podataka 2001) iskoristile još poneke zemlje EU. Tako je funkcija lica za zaštitu podataka bila predviđena u Holandiji (čl. 62 Zakona o zaštiti ličnih podataka 2000),<sup>2</sup> Francuskoj (čl. 42-52 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti 2005),<sup>3</sup> ali i u Crnoj Gori (u čl. 27 još uvek važećeg Zakona o zaštiti podataka o ličnosti 2008).<sup>4</sup> Međutim, imenovanje lica za zaštitu podataka u ovim zemljama je do stupanja na snagu OUZP-a 25. maja 2018. godine bilo *dobrovoljno*.<sup>5</sup> Pored toga, ova mogućnost je važila i za privatni i za javni sektor.

Za razliku od OUZP-a, na nivou EU postoji i Uredba o zaštiti pojedinaca u vezi sa obradom podataka o ličnosti u institucijama i telima Zajednice i o slobodnom kretanju takvih podataka 2001, koja predviđa u čl. 24 *obavezu imenovanja lica za zaštitu podataka za sve institucije i sva tela EU*. Fokus ovog rada je baziran na OUZP-u.

### 3. Obaveza imenovanja lica za zaštitu podataka u javnoj upravi

OUZP ne govori o javnoj upravi i ne koristi taj termin, već je u upotrebi termin „organi javnih vlasti ili javna tela“ (čl. 37, st. 1 a) OUZP). Primena Uredbe EU (čl. 2, st. 2d OUZP) izričito je isključena za javne vlasti ili javna tela „u svrhu sprečavanja, istrage, otkrivanja ili progona krivičnih dela ili izvršavanja krivičnih sankcija, uključujući zaštitu

<sup>1</sup> Izmenama iz 1990. godine Savezni zakon o zaštiti podataka, kao i prvobitni iz 1977, predviđao je obavezu imenovanja lica za zaštitu podataka samo u privatnom sektoru. Obaveza imenovanja iz Zakona iz 1990. godine i dužnosti lica za zaštitu podataka identični su sa zakonskim promenama iz 2001. godine. Jedina razlika je u broju zaposlenih, koji postoji kao uslov za imenovanje u privatnom sektoru, a ne postoji kod javnog sektora (čl. 36 i 37 Saveznog zakona o zaštiti podataka 1990).

<sup>2</sup> Holandski Zakon o zaštiti ličnih podataka iz 2000. godine predvideo je funkciju lica za zaštitu podataka (hol. *De functionaris voor de gegevensbescherming*).

<sup>3</sup> Francuski Zakon o zaštiti podataka iz 1978. godine sa izmenama iz 2005. godine predviđao je funkciju lica za zaštitu podataka (fr. *la correspondant à la protection des données à caractère personnel*).

<sup>4</sup> U Crnoj Gori je utvrđena obaveza imenovanja lica za zaštitu podataka za sve rukovaoce (pa i za javnu upravu) koji imaju deset i više zaposlenih. Novčana kazna za neimenovanje lica za zaštitu podataka nije predviđena.

<sup>5</sup> U Austriji su do donošenja OUZP-a bila dva pokušaja da se uvede funkcija – lice za zaštitu podataka. Međutim, iako se ova funkcija nalazila u nacrtima iz 2008. i 2012. godine, nije ipak bila uvedena u pravo zaštite podataka. Razlog za to je bio otpor austrijske Privredne komore, koja je time želela da uštedi dodatne troškove privrednim subjektima (Leiter, 2014, p. 16).

i sprečavanje od pretnji za javnu bezbednost“ (Brüstle & Ehneß, 2018).<sup>6</sup> Institucije ili javne vlasti (Diligenski, Prlja & Cerović, 2018, p. 191) *uvek* su u obavezi (bez obzira na to koje podatke i u kom obimu obrađuju) da imenuju lice za zaštitu podataka (čl. 37, st. 1 a) OUZP). Ova obaveza (čl. 37, st. 1 OUZP) važi *i za rukovaoce* (odgovorna lica za obradu podataka) *i za obrađivače* (lica koja obrađuju podatke po nalogu rukovaoaca).<sup>7</sup>

OUZP ne definiše pojam „organi javnih vlasti ili javna tela“. Taj pojam definiše svaka država članica EU u svom pravnom sistemu i on može biti različit.<sup>8</sup> Utvrđivanje ovog pojma je od značaja zbog postojanja obaveze imenovanja lica za zaštitu podataka u javnoj upravi. Organi javne vlasti i javna tela mogu, prema Radnoj grupi iz čl. 29, da uključuju nacionalna, regionalna i lokalna tela, ali je moguće da ovaj pojam obuhvata i niz drugih tela koja su uređena javnim pravom. Obavljanje javnih poslova i pružanje javnih usluga mogu sprovesti ne samo organi javne vlasti ili javna tela nego i druga fizička ili pravna lica (u skladu sa javnim pravom ili privatnim pravom). U praksi se radi pre svega o sektorima kao što su usluge javnog prevoza, snabdevanje vodom, električnom energijom, putna infrastruktura, javne radiodifuzne usluge itd. Dobra praksa za privatne organizacije koje obavljaju javne poslove ili izvršavaju javna ovlašćenja jeste svakako imenovanje lica za zaštitu podataka, iako u ovom slučaju ne postoji obaveza imenovanja ove funkcije.

Uzimajući u obzir Srbiju i da postoji obaveza imenovanja lica za zaštitu podataka za „organe vlasti“<sup>9</sup> (čl. 56, st. 2, br. 1 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti), može se reći da je srpski zakonodavac dao jedan pojam koji nije u potpunosti u duhu srpskog jezika i prava i koji je samo delimično preuzet iz evropskog OUZP-a („organ javne vlasti ili javno telo“, engl. *public authority or body*). Upečatljivo je i to da je srpski zakonodavac izostavio u potpunosti javna tela. Prevod ovog engleskog termina kao „organ javne vlasti ili javno telo“ morao je da uzme u obzir srpsku pravnu tradiciju. U ovom terminu je ključna reč „javno“, koje je obuhvaćeno u okviru pojma „organ javne vlasti ili javno telo“. Reč „vlast“ se može odnositi na *upravu u njenom funkcionalnom smislu*, ali je i ovo shvatanje prevaziđeno budući da se moderna uprava danas javlja kao *služba i transformisana u javnu službu* (prema francuskom teoretičaru iz XIX veka Leonu Digiju), a ne samo

<sup>6</sup> Ovo bi značilo da bi npr. MUP Srbije bio izuzet od obaveze imenovanja lica za zaštitu podataka. To naravno nije slučaj pošto je Zakon o zaštiti podataka o ličnosti 2019. regulisao ovu obavezu u čl. 56, st. 3. Ova obaveza proizlazi iz tzv. *Policijske direktive 2016/680*, koja je u Srbiji regulisana zajedno sa OUZP u Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti.

<sup>7</sup> Za razliku od javnog sektora, za imenovanje lica za zaštitu podataka u privatnom sektoru neophodno je da za to budu ispunjeni posebni uslovi: da se radi o 1. osnovnoj delatnosti, koja se sastoji u sistematskom i masovnom praćenju pojedinaca, ili 2. obradi posebnih kategorija podataka o ličnosti (tzv. osetljivih podataka) u velikoj meri, ili o 3. obradi podataka u velikoj meri koji se odnose na krivičnu i prekršajnu osuđivanost (čl. 37, st. 1 b i c OUZP).

<sup>8</sup> Tako, na primer, pojam *institucije* definisan je u Zakonu o upravnom postupku pokrajine Baden Vitenberg (čl. 1, st. 2 *Landesverwaltungsverfahrensgesetzes (LVwVfG)*) kao svako mesto koje obavlja poslove javne uprave. *Javna tela* su institucije i ostale institucije pokrajine, opština, opštinskih saveza, pravnih lica javnog prava, ali i pravnih lica privatnog prava koja obavljaju zaduženja javne uprave (Brink & Storr, 2019, pp. 7-8).

<sup>9</sup> U čl. 4, tač. 25 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, 2018 „organ vlasti“ je definisan kao državni organ, organ teritorijalne autonomije i jedinice lokalne samouprave, javno preduzeće, ustanova i druga javna služba, organizacija i drugo pravno ili fizičko koje vrši javna ovlašćenja.

kao vlast (Lilić & Cerović, 2019, pp. 35, 36, 116). I pored toga, u duhu našeg jezika bi adekvatniji prevod OUZP-a trebalo da bude *organi javne uprave ili organizacije* umesto „organ javne vlasti ili javno telo“. Takođe, u Srbiji je trebalo da Zakon o zaštiti podataka o ličnosti definiše ovaj pojam iz OUZP-a kao „*organ javne uprave*“ a ne kao samo „organ vlasti“. U verziji srpskog zakona nedostaje reč *javno!*

Pojam javne uprave u organizacionom smislu obuhvata državnu upravu – čine je upravni organi (kao npr. ministarstva, uprave, direkcije) i nedržavnu upravu – čine je organizacije kojima upravni poslovi nisu osnovna delatnost, ali koji upravnu delatnost mogu obavljati na osnovu poverenih javnih ovlašćenja (npr. javne agencije, javne ustanove, javna preduzeća). Ove organizacije se ne nalaze u organizacionom smislu u okvirima državne strukture.

Može se zaključiti da je u Srbiji, kao i na primeru nemačke pokrajine Baden Vitenberg, jasno da je celokupna javna uprava (državna i nedržavna uprava) dužna da imenuje lice za zaštitu podataka. Ipak treba imati u vidu da definicija javne uprave nije u svim zemljama identična. *Kazna za neimenovanje u javnoj upravi* lica za zaštitu podataka je do *deset miliona evra* (čl. 83, st. 4a) OUZP). U Srbiji je za neimenovanje lica za zaštitu podataka u javnoj upravi predviđena novčana kazna od 5.000 do 150.000 dinara (čl. 95, st. 5 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti 2018). Zbog identičnosti preuzetih normi iz OUZP-a, dalje u tekstu će biti razmatran isključivo OUZP.<sup>10</sup>

Organi javne uprave ili organizacije mogu imenovati samo *jedno lice za zaštitu podataka*, zavisno od organizacione strukture i veličine (čl. 37, st. 3 OUZP). Organi javne uprave ili organizacije mogu za više organizacionih jedinica imenovati jedno lice za zaštitu podataka, ali to lice mora biti u mogućnosti da efikasno sprovodi poslove za svaku pojedinačnu organizacionu jedinicu. Takođe bi trebalo da lice za zaštitu podataka bude *dostupno prema spolja u odnosu prema pogođenim licima* u ostvarivanju njihovih prava (čl. 38, st. 4 OUZP), ali i *prema nadzornom organu* (čl. 39, st. 1d) OUZP). Ovom zahtevu se pridodaje i zahtev da podaci lica za zaštitu podataka moraju biti *objavljeni i saopšteni nadzornom organu* (čl. 37, st. 7 OUZP), kako bi se olakšalo direktno stupanje u kontakt sa njim.<sup>11</sup> Lice za zaštitu podataka treba prema unutra da bude *dostupno za savetovanje svih zaposlenih* u okviru organizacije (čl. 39, st. 1e) OUZP).

U pogledu *kvalifikacija, znanja i veština* koje treba da poseduje lice za zaštitu podataka nema jasne regulacije u OUZP-u. Ipak postoje određene smernice i preporuke u tom smislu. U OUZP-u (u.t.r. br. 97) navedena je smernica da bi neophodan nivo stručnog znanja trebalo utvrditi u odnosu na *postupke obrade podataka* koji se sprovode i u odnosu na *neophodnost zaštite podataka o ličnosti* koji se obrađuju.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Videti čl. 56-58 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti 2018.

<sup>11</sup> Ime lica za zaštitu podataka mora da bude poznato nadzornom organu, ali ne mora biti objavljeno na sajtu. S druge strane, Radna grupa iz čl. 29 smatra dobrom praksom i preporučuje da organizacija svoje zaposlene obavesti o imenu i podacima za kontakt sa licem za zaštitu podataka.

<sup>12</sup> Dobar primer prakse predstavlja Nacrt izmena Zakona o zaštiti podataka 2012. u Austriji. Tim izmenama je bilo predviđeno da lice za zaštitu podataka u prvoj godini obavljanja dužnosti ima pravo na *minimum 40 sati godišnje usavršavanja* (ekvivalent 1 radne nedelje od 8 sati), dok bi se taj broj sati od druge godine obavljanja dužnosti smanjio na 20 sati godišnje (König, 2016, p. 238).

Neki od *kriterijuma za određivanje nivoa stručnosti* mogu da budu u javnoj upravi:

- interni zahtevi organizacije: osetljivost podataka (osetljivi ili standardni podaci o ličnosti), složenost, količina podataka, prenos podataka (van EU);
- subjektivni zahtevi u odnosu na lice za zaštitu podataka: poznavanje nacionalnog zakonodavstva i propisa EU u oblasti zaštite podataka. Razumevanje postupaka obrade podataka, informacionih sistema i potreba bezbednosti;
- poseban zahtev za lice za zaštitu podataka u javnoj upravi je posedovanje *znanja iz oblasti upravnog (administrativnog) i upravnoprocesnog prava*;
- znanje iz *menadžmenta upravljanja rizicima*, posebno u situacijama povreda bezbednosti podataka o ličnosti i procene uticaja na zaštitu podataka o ličnosti (čl. 33-36 OUZP).

Kao lice za zaštitu podataka može biti imenovana osoba *interno po osnovu ugovora o radu* ili *spoljno po osnovu ugovora o delu* sa pojedincem ili organizacijom (čl. 37, st. 6 OUZP).

#### 4. Položaj lica za zaštitu podataka u javnoj upravi

Lice za zaštitu podataka treba da bude *uključeno u sva pitanja vezana za zaštitu podataka* u organizaciji od početne faze (čl. 38, st. 1 OUZP). To se posebno odnosi na procenu uticaja na zaštitu podataka o ličnosti, gde je potrebno pribaviti savet lica za zaštitu podataka u najranijoj fazi (čl. 35, st. 2 OUZP), ali i na sve ostale situacije u organizaciji koje to zahtevaju (npr. kod uvođenja novih sistema u okviru podrazumevane i integrisane zaštite podataka, čl. 25 OUZP). Preporučuje se da lice za zaštitu podataka učestvuje na sastancima višeg i srednjeg menadžmenta i da bude prisutno prilikom donošenja odluka koje se odnose na zaštitu podataka (Krivokapić *et al.*, 2019, p. 58).

Organizacija je dužna da pruži podršku licu za zaštitu podataka u vidu potrebnih *sredstava za izvršavanje njegovih zadataka, pristupa podacima o ličnosti* i postupcima obrade, kao i za održavanje njegovog stručnog znanja (čl. 38, st. 2 OUZP). Što je organizacija kompleksnija, to bi izdvajanja i podrška licu za zaštitu podataka trebalo da budu veća (Diligenski, Prlja & Cerović, 2018, p. 198).

Lice za zaštitu podataka treba *nezavisno i autonomno da obavlja svoje dužnosti* i nikako ne sme da dobija uputstva od rukovodstva organizacije (čl. 38, st. 3 i u.t.r. 97 OUZP). Za svoj rad lice za zaštitu podataka odgovara *neposredno najvišem rukovodstvu* organizacije. Posmatrano spolja, lice za zaštitu podataka predstavlja neku vrstu veze (interfejsa) između organizacije, s jedne strane, i nadzornog organa, s druge strane (Lachmayer, 2018, p. 117). Organizacija *ne sme* lice za zaštitu podataka *da razreši dužnosti ili da ga kazni* zbog izvršavanja njegovih zadataka (čl. 38, st. 3 OUZP). Tako, na primer, nemački Savezni zakon o zaštiti podataka o ličnosti 2018 u čl. 6, st. 4 predviđa *dodatnu zabranu davanja otkaza* licu za zaštitu podataka. Izuzetno postoji mogućnost davanja otkaza samo iz „važnog razloga“ i kod tzv. momentalnog otkaza (bez pridržavanja



otkaznog roka). Prve godine rada u organizaciji lice za zaštitu podataka uživa potpunu zaštitu od bilo kakvog otkaza. I u ovom slučaju jedina mogućnost davanja otkaza je kod otkaza iz „važnog razloga“ i kod tzv. momentalnog otkaza (bez pridržavanja otkaznog roka). Ovakva zaštita ne postoji za spoljno ili eksterno lice za zaštitu podataka koje je angažovano po ugovoru o delu.

Lice za zaštitu podataka može u organizaciji da obavlja i druge zadatke i dužnosti, ali organizacija mora da obezbedi da ti zadaci i dužnosti *ne dovedu do sukoba interesa* (čl. 38, st. 6 OUZP). Sprečavanje sukoba interesa je još jedan dodatan element u pogledu zahteva nezavisnosti lica za zaštitu podataka. Nezavisnost podrazumeva da lice za zaštitu podataka samostalno obavlja poslove i kontroliše postupke i radnje zaposlenih u vezi sa obradom ličnih podataka (Andonović, 2019, p. 297). Stoga je važno da organizacija povede računa o tome da lice za zaštitu podataka pored ove funkcije ne bude u poziciji da odlučuje o svrsi, sredstvima i načinu obrade podataka o ličnosti. Neke od spornih funkcija bi bile: predsednik uprave, direktor poslovanja, direktor finansija, šef odeljenja za marketing, šef odeljenja za usaglašenost sa propisima, za upravljanje rizikom i za reviziju (engl. *compliance, risk, audit*) (Odluka belgijskog regulatornog tela za zaštitu podataka APD 18/2020 od 18. 4. 2020, broj predmeta AH-2019-0013), šef ljudskih resursa ili šef IT odeljenja.

## 5. Zadaci lica za zaštitu podataka u javnoj upravi

U skladu sa čl. 39, st. 1 i 2 OUZP, lice za zaštitu podataka u javnoj upravi u EU ima sledeće dužnosti:

- informisanje i savetovanje rukovodilca ili obrađivača i zaposlenih o zaštiti podataka;
- praćenje usaglašenosti sa OUZP;
- savetovanje u vezi sa zaštitom podataka, posebno kod procene uticaja na zaštitu podataka;
- saradnja sa nadzornim organom;
- kontaktna tačka za nadzorni organ;
- procena rizika u odnosu na prirodu, obim, kontekst i svrhu obrade.

Iz navedenog može se zaključiti da lice za zaštitu podataka ima pre svega *nadzornu i savetodavnu ulogu u organizaciji*. U obavljanju svojih zadataka *lice za zaštitu podataka ne odgovara lično* za neusaglašenost sa uredbom regulatornim telima za zaštitu podataka. Odgovornost za usaglašenost snose rukovodilac ili obrađivač (Diligenski, Prlja & Cerović, 2018, p. 191), koji moraju da dokažu da se obrada podataka sprovodi u skladu sa Uredbom (čl. 24, st. 1 OUZP). U obavljanju svojih dužnosti lice za zaštitu podataka je obavezano čuvanjem profesionalne tajne ili poverljivosti (čl. 38, st. 5 OUZP). U saradnji sa nadzornim organom (čl. 39, st. 1e) OUZP), lice za zaštitu podataka nije obavezano čuvanjem tajne i poverljivosti. Glavna novina u okviru poslova lica za zaštitu podataka je *procena rizika*, koja nije postojala do donošenja OUZP-a.

Treba napomenuti da OUZP ne vidi vođenje evidencije obrade podataka o ličnosti kao jednu od obaveza lica za zaštitu podataka, već je ta obaveza namenjena rukovaocu ili obrađivaču (čl. 30 OUZP). Svakako da je u navedenim dužnostima reč o minimalnom opisu dužnosti lica za zaštitu podataka, a organizacija mu može dodeliti ulogu vođenja evidencije radnji obrade podataka o ličnosti.

## 6. Zaključak

Donošenjem OUZP-a na nivou EU funkcija lica za zaštitu podataka postala je obavezna za celokupnu javnu upravu, bez obzira da li se radi o državnoj ili nedržavnoj upravi. Ova obaveza svakako predstavlja veliki finansijski izdatak i rizik od plaćanja visokih novčanih kazni za upravne organe, ali s druge strane im nudi i šansu da se usklade sa zahtevima i standardima zaštite podataka. Lice za zaštitu podataka je pre svega u Nemačkoj, još od 1970. godine, uspostavljeno kao funkcija, te za ovaj pravni sistem ne predstavlja nikakvu novinu. Međutim, za većinu zemalja i u samoj EU, kao i van nje (npr. u Srbiji), ova funkcija je u potpunosti nova.

Lice za zaštitu podataka se suočava sa velikim izazovima s obzirom na ubrzani tehnološki razvoj i ogromne tehničke mogućnosti (BIG DATA, veštačka inteligencija). Neophodno je predvideti odgovarajuće procese i mehanizme zaštite podataka u javnoj upravi, koji bi garantovali privatnost i zaštitu podataka građana. Lice za zaštitu podataka se stoga nalazi u kompleksnoj poziciji jer u prvoj liniji treba da nadzire primenu zakona i savetuje organe uprave, dok, s druge strane, treba da saraduje sa nadzornim organima i bude glavna kontaktna tačka za sve teme vezane za zaštitu podataka. Samim tim ova funkcija ima trojaku ulogu u vidu obezbeđivanja usaglašenosti sa zakonskim standardima zaštite podataka, zatim u poboljšavanju procesa rada javne uprave i naposljetku zaštitu pogođenih pojedinaca u procesima obrade podataka o ličnosti. Zbog svog kompleksnog položaja lice za zaštitu podataka treba da uživa zaštitu od dobijanja otkaza, kako bi na adekvatan i nezavisan način moglo da obavlja svoje dužnosti.

Uz sve to, donošenjem OUZP-a lice za zaštitu podataka treba da procenjuje i rizike za zaštitu podataka. Stoga ova izuzetno zahtevna funkcija iziskuje konstantno usavršavanje i sticanje novih znanja i veština, pošto tehnologija konstantno napreduje i zahtevi procesa rada u javnoj upravi se usložnjavaju. Potreba za stručnim kadrovima iz oblasti zaštite podataka je već sada ogromna, pre svega zbog zakonske obaveze, pa se taj trend očekuje i u budućnosti.

## Literatura

- Andonović, S. 2019. *Zaštita podataka u elektronskoj javnoj upravi u Republici Srbiji – pravni aspekti*. Doktorska disertacija. Pravni fakultet Beograd.
- Bieber, C. 2012. *Datenschutz als politisches Thema – von der Volkszählung zur Piratenpartei*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

- Diligenski, A., Prlja, D. & Cerović, D. 2018. *Pravo zaštite podataka GDPR*. Beograd: Institut za uporedno pravo.
- Ettig, D. & Bausewein, C. 2017. Abschnitt 4 Datenschutzbeauftragter. In: Wybitul, T. (Hrsg.), *Handbuch EU-Datenschutz-Grundverordnung*. Frankfurt am Main: Fachmedien Recht und Wirtschaft Deutscher Fachverlag.
- Kavran, D. 2004. Evropski upravni prostor, reforma i obrazovanje državne uprave. *Pravni život*, 9, pp. 1059-1075.
- König, G. 2016. *Datenschutz-Grundverordnung*. Wien: Manz Verlag.
- Lachmayer, K. 2018. Die DSGVO im öffentlichen Bereich. Europarechtliche Vorgaben an die staatliche Verwaltung. *Österreichische Juristen Zeitung*, 17, pp. 112-120.
- Leiter, M. 2014. Der Datenschutzbeauftragte – Theorie und Praxis. *Zeitschrift für Informationsrecht*, 1, pp. 13-20.
- Lilić, S. & Cerović, D. 2019. *Upravno pravo*. JU Službeni list Crne Gore.
- Prlja, S. 2018. Pravo na zaštitu ličnih podataka u EU. *Strani pravni život*, 1, pp. 89-99.
- Krivokapić, D. et al. 2019. *Vodič kroz zakon o zaštiti podataka o ličnosti i GDPR – tumačenje novog pravnog okvira*. Beograd: Misija OEBS-a u Srbiji i Share Fondacija.
- Von Lewinski, K. 2012. *Zur Geschichte von Privatsphäre und Datenschutz – eine rechtshistorische Perspektive*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

### Pravni izvori

- Article 29 Data Protection Working Party, *Guidelines on Data Protection Officers ('DPOs')*, 16/ EN WP 243 rev.01, 13 December 2016, revised and Adopted on 5 April 2017.
- Beschluss der obersten Aufsichtsbehörden für den Datenschutz im nicht-öffentlichen Bereich, *Mindestanforderungen an Fachkunde und Unabhängigkeit des Beauftragten für den Datenschutz nach § 4f Abs. 2 und 3 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG)*, Düsseldorf Kreis am 24./25. November 2010.
- Die Datenschutzgruppe Artikel 29, *Leitlinien in Bezug auf Datenschutzbeauftragte*, angenommen am 13.12.2016, rev. 05.4.2017., 16/DE, WP 243 rev.01.
- Direktiva o zaštiti podataka EU iz 1995. godine. Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, *OJ L* 281, 23. 11. 1995, p. 31–50.
- Francuski Zakon o zaštiti podataka iz 1978. godine sa izmenama i dopunama iz 2005. godine. Décret n° 2005-1309 du 20 octobre 2005 pris pour l'application de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, modifiée par la loi n° 2004-801 du 6 août 2004. Dostupno na: [https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=A6ED9C4F481E2F32159A5D5AB70455D9.tplgfr26s\\_1?idSectionTA=LE-GISCTA000006096911&cidTexte=JORFTEXT000000241445&dateTexte=20051022](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=A6ED9C4F481E2F32159A5D5AB70455D9.tplgfr26s_1?idSectionTA=LE-GISCTA000006096911&cidTexte=JORFTEXT000000241445&dateTexte=20051022), (7. 3. 2020).
- Hesenski Zakon o zaštiti podataka. 1970. Hessisches Datenschutzgesetz vom 7.10.1970, GVBl I 625.

- Holandski Zakon o zaštiti ličnih podataka, Wet van 6 juli 2000, houdende regels inzake de bescherming van persoonsgegevens. Dostupno na: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0011468/2018-05-01>, (6. 3. 2020).
- Odluka belgijskog regulatornog tela za zaštitu podataka APD 18/2020 od 18. 4. 2020 (Autorité de protection des données (APD)), rešenje 18/2020 od 18. 4. 2020, broj predmeta AH-2019-0013.
- Opšta uredba o zaštiti podataka. Regulation 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 7 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), *OJ L* 119, 4. 5. 2016, p. 1–88.
- Savezni zakon o zaštiti podataka iz 1990. godine. 1990. Bundesdatenschutzgesetz 1990, vom 20.12.1990 (BGBl. I S. 2954 1).
- Savezni zakon o zaštiti podataka iz 2001. godine. 2001. Bundesdatenschutzgesetz 2001, in der Fassung der Bekanntmachung vom 18.05.2001 (BGBl I 2001, 904).
- Uredba (EZ) br. 45/2001 Evropskog parlamenta i Veća od 18. decembra 2000. o zaštiti pojedinaca u vezi sa obradom podataka o ličnosti u institucijama i telima Zajednice i o slobodnom kretanju takvih podataka. Regulation (EC) No 45/2001 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2000 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Community institutions and bodies and on the free movement of such data, *OJ L* 8, 12.1.2001, pp. 1–22.
- Zakon o zaštiti podataka iz 1977. godine. 1977. Gesetz zum Schutz von Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung (Bundesdatenschutzgesetz- BDSG), vom 27. 1. 1977, in der Gassung vom 1.2.1977, BGBl. I Nr. 7 S. 201.
- Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, *Službeni glasnik RS*, br. 87/2018.
- Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, *Službeni list Crne Gore*, br. 79/2008, 70/2009 i 44/2012.

### Internet izvori

- Brink, S. & Storr, C. 2019. *Die/der Beauftragte für den Datenschutz Teil 1*. 2. Auflage. Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit. Dostupno na: <https://www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de/wp-content/uploads/2019/11/Praxisratgeber-LfDI-BW-Der-Beauftragte-f%C3%BCr-den-Datenschutz-Teil-I.pdf>, (1. 3. 2020).
- Brüstle, H. & Ehneß, S. 2018. *Die DSGVO und ihre Bedeutung für öffentliche Institutionen*. Dostupno na: <https://www.egovernment-computing.de/die-ds-gvo-und-ihre-bedeutung-fuer-oeffentliche-institutionen-a-683645/>, (10. 3. 2020).
- Der Spiegel. 20/1971. *EDV im Odenwald*, 10-05-1971. Dostupno na: <https://www.spiegel.de/spiegel/print/d-43176393.html>, (29. 2. 2020).
- Portal Fachanwalt.de. *Kündigungsschutz für Datenschutzbeauftragte – Regelung in DSGVO und BDSG neu*. Dostupno na: <https://www.fachanwalt.de/magazin/arbeitsrecht/kuendigungsschutz-datenschutzbeauftragter>, (10. 3. 2020).

Portal Ulmato.de. *Datenschutzbeauftragte/r – Berufsbild, Ausbildung, Gehalt und berufliche Zukunft*. Dostupno na: <https://www.ulmato.de/ausbildung/datenschutzbeauftragter/>, (12. 3. 2020).

### **Andrej V. Diligenski**

External Associate, Institute of Comparative Law, Belgrade, Serbia

e-mail: [andrej84\\_4@hotmail.com](mailto:andrej84_4@hotmail.com)

## **DATA PROTECTION OFFICER IN PUBLIC ADMINISTRATION**

### Summary

The rapid technological development and processing of large amount of personal data have led to the need to control the processing of personal data not only by data protection supervisory authorities but also within the public administration organizations themselves. The designation of the data protection officer in public administration has become an obligation in the EU for all Member States by adopting a General Data Protection Regulation on May 25, 2018. In the process of EU accession, Serbia has adopted the standards of the General Data Protection Regulation in the Personal Data Protection Act 2019. In this way, the designation of the data protection officer in public administration has become mandatory in Serbia as well. The data protection officer has primarily an advisory and supervisory role in organizations, and a new role is the risk assessment for data protection.

**Keywords:** data protection officer, public administration, protection of personal data, General data protection regulation, Personal data protection law.

**Primljeno: 14.4.2020.**  
**Prihvaćeno: 30.6.2020.**