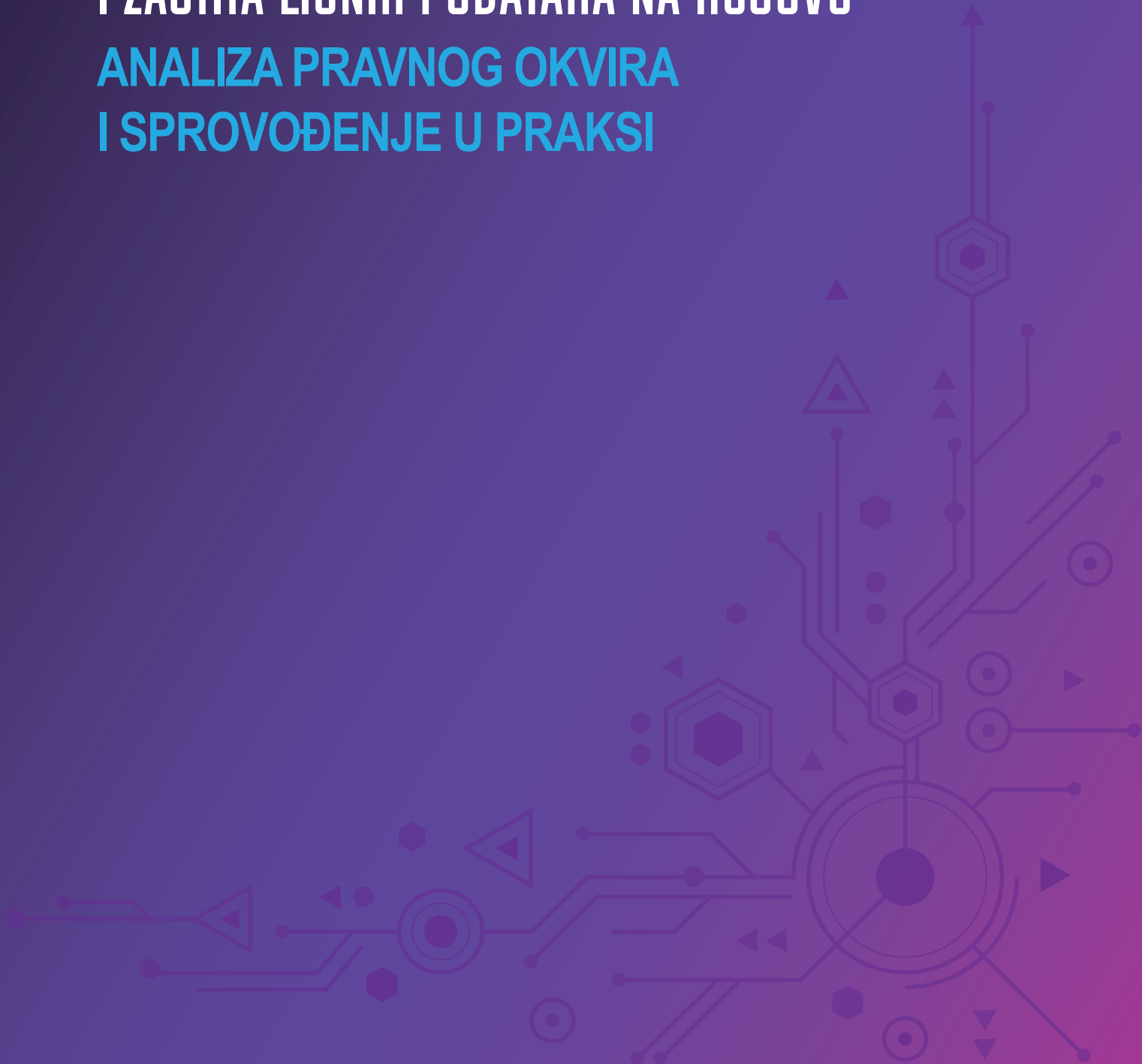




**PRISTUP JAVNIM DOKUMENTIMA
I ZAŠTITA LIČNIH PODATAKA NA KOSOVOU**
**ANALIZA PRAVNOG OKVIRA
I SPROVOĐENJE U PRAKSI**





PRISTUP JAVNIM DOKUMENTIMA I ZAŠTITA LIČNIH PODATAKA NA KOSOVU ANALIZA PRAVNOG OKVIRA I SPROVOĐENJE U PRAKSI

Pripremili:

Prof. Asst. Dr. Qerkin Berisha

MSc. Gresa Berisha

Podržan od:



SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD

Sadržaj i stavovi izraženi u ovoj publikaciji ne odražavaju nužno stavove Nacionalne zadužbine za demokratiju.

SADRŽAJA

7	1. UVOD
7	Pristup javnim dokumentima
8	Zaštita ličnih podataka
10	2. PRISTUP JAVNIM DOKUMENTIMA
10	2.1 Ustavna prava
10	2.2 Pravni okvir
12	2.3 Sprovođenje pristupa javnim dokumentima.
12	2.3.1 Pravne odgovornosti javnih institucija
13	2.3.2 Uloga i odgovornosti Agencije za informacije i privatnost
14	2.3.3 Procedure za zahteve žalbe za pristup javnim dokumentima
16	2.3.4 Sankcije za ne pružanje pristupa javnim dokumentima
17	2.4 Analiza podataka o pristupu javnim dokumentima.
18	2.5 Uloga civilnog društva u povećanju transparentnosti javnih institucija
18	2.6 Izazovi u pristupu javnim dokumentima
20	3. ZAŠTITA LIČNIH PODATAKA
20	3.1 Ustavna prava
20	3.2 Pravni okvir
23	3.3 Praktično sprovođenje zaštite ličnih podataka
23	3.3.1 Pravne odgovornosti kontrolora i obrađivača podataka
25	3.3.2 Prava subjekta podataka
26	3.3.3 Uloga i odgovornosti Agencije za informacije i privatnost
26	3.3.4 Sankcije za povredu ličnih podataka
26	3.4 Analiza podataka za zaštitu ličnih podataka
28	3.5 Izazovi u Zaštita ličnih podataka
30	4. REZULTATI REGIONALNIH DISKUSIJA I ANKETIRANJA
30	4.1 Regionalne informativne diskusije
31	4.2 Anketiranja
31	4.2.1 Pristup javnim dokumentima
33	4.2.2 Zaštita ličnih podataka
35	5. ZAKLJUČCI I PREPORUKE
35	5.1 Pristup javnim dokumentima u Republici Kosova
36	5.2 Zaštita ličnih podataka u Republici Kosovo

1. UVOD

Ovaj izveštaj obuhvata dve oblasti, a to su pristup javnim dokumentima i zaštita ličnih podataka, za koje je Agencija za informacije i privatnost (AIP) definisana relevantnim zakonima kao institucija nadležna za nadzor primene tih zakona i postupanje po tužbama povezana sa njima.

Pristup javnim dokumentima

Pristup javnim dokumentima je pravo garantovano Ustavom Republike Kosovo¹. Na Kosovu je od 2019. godine na snazi Zakon o pristupu javnim dokumentima² za koji se procenjuje da je generalno poboljšao zakonsku regulativu i unapredio pristup javnim dokumentima, u poređenju sa prethodnim zakonom koji je bio na snazi do 2019. god. Zakon je ocenjen usklađenim sa međunarodnim standardima u oblasti pristupa javnim dokumentima. Zakon o pristupu javnim dokumentima garantuje pravo svim fizičkim i pravnim licima na pristup dokumentima javnih institucija, dok je Agencija za informacije i privatnost definisana kao institucija nadležna za nadzor nad sprovođenjem ovog zakona i postupanje po tužbama. Zakon iz 2019. god. stvorio je jasniju pravnu osnovu obavezujući institucije da imaju otvoreniji i transparentniji pristup javnim dokumentima, uključujući objavljivanje i omogućavanje pristupa javnim dokumentima. Na osnovu ovog zakona, uloga Agencije za informacije i privatnost (AIP) kao nezavisne institucije usmerena je na rešavanje tužbi i nadzor nad primenom zakona od strane javnih institucija, uključujući pružanje pomoći i saveta u vezi sa procedurama pristupa javnim dokumentima. Zakoni i drugi akti treba da budu u skladu sa zahtevima zakona za pristup javnim dokumentima, da bi povećali još više transparentnost, ali i da bi uspostavili jasne procedure u određenim oblastima u pogledu pristupa javnim dokumentima.

Istorija regulisanja pristupa javnim dokumentima datira još od 2007. god., kada je Kosovo usvojilo Zakon o pristupu službenim dokumentima³, ukinut 2010. god. Zakonom o pristupu javnim dokumentima⁴, koji je bio na snazi do 2019. god. do donošenja zakona koji je sada na snazi. Pristup javnim dokumentima nailazi na stalne izazove, između ostalog, zbog nevoljnosti javnih institucija da sprovedu zakonske uslove za omogućavanje pristupa javnim dokumentima. Shodno tome, u praksi ima dosta slučajeva neobjavljivanja javnih dokumenata, a istovremeno i slučajeva odbijanja ili ograničavanja pristupa javnim dokumentima ili ćutanja javnih institucija u vezi sa zahtevima za pristup javnim dokumentima.

AIP je uspeo postati funkcionalan poslednjih godina⁵, i shodno tome, broj podnesenih i obrađenih tužbi u ovoj instituciji kontinuirano raste. Povećanje broja žalbi takođe treba posmatrati kao pokazatelj da javne institucije još uvek nisu u potpunosti proaktivne u objavljivanju i obezbeđivanju pristupa dokumentima u skladu sa zakonskim zahtevima i zahtevima zainteresovanih strana. Izazovi sa kojima se AIP suočava, a posebno nedostatak dovoljnih ljudskih resursa, i dalje će uticati na postizanje punog efekta zakona, uključujući postupanje po žalbama i pružanje adekvatne podrške javnim institucijama.

1 Ustav Republike Kosovo, član 41. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=3702>.

2 Zakon br. 06/L-081 o pristupu javnim dokumentima. Dostupan na: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=20505>.

3 Zakon br. 2003/12 o pristupu službenim dokumentima, <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2470>.

4 Zakon br. 03/l-215 o pristup javnim dokumentima, <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2724>.

5 Evropska komisija, Izveštaj Kosova 2022, str. 31-32. Dostupan na: <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Kosovo%20Report%202022.pdf>.

Civilno društvo i mediji na Kosovu imali su pozitivnu ulogu u poboljšanju transparentnosti javnih institucija, posebno kroz podnošenje zahteva za pristup javnim dokumentima, sprovođenje projekata koji imaju za cilj povećanje transparentnosti javnih institucija, zastupanje i promociju prava na pristup javnim dokumentima i zajednički rad sa AIP-om.

Ankete sa organizacijama civilnog društva i poslovanjima, kao i informativne sesije koje je organizovala platforma CIVIKOS zajedno sa AIP-om tokom 2023. god. u svim regionima na Kosovu, potvrđuju potrebu za dodatnim informacijama i podizanjem svesti o pravu na pristup javnim dokumentima.

Zaštita ličnih podataka

Zaštita ličnih podataka u Republici Kosovo uživa ustavnu i zakonsku zaštitu. Član 36. Ustava Republike Kosovo, koji reguliše pravo na privatnost, garantuje prava kao što su poštovanje privatnog i porodičnog života, nepovredivost stana i tajnost pisama, telefona i drugih sredstava komunikacija, kao i zaštita ličnih podataka. Tamo je to izričito navedeno *“Svako lice ima pravo na zaštitu ličnih podataka. Njihovo prikupljanje, čuvanje, pristup, ispravljanje i korišćenje je regulisano zakonom.”*⁶. Pored toga, zaštita privatnosti i ličnih podataka uživa zaštitu na ustavnom nivou kroz direktnu primenu ljudskih prava u Republici Kosova, garantovanih međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima, koji se direktno primenjuju u Republici Kosovo prema članu 22. Ustava. Posebno treba pomenuti prava zagarantovana Evropskom konvencijom za zaštitu osnovnih ljudskih prava i sloboda i njenim protokolima, za koje član 53. Ustava obavezuje javne institucije da ih tumače, u skladu sa sudskim odlukama Evropskog suda za ljudska prava.

Zakon o zaštiti ličnih podataka⁷ 2019. god. izdat je u skladu sa Uredbom (EU) 2016/679 Evropskog parlamenta i Veća od 27. aprila 2016. god., za zaštitu fizičkih osoba u pogledu obrade ličnih podataka i slobodnog protoka takvih podataka (GDPR)⁸. Ovaj zakon takođe definiše Agenciju za informacije i privatnost kao instituciju nadležnu za nadzor nad sprovođenjem ovog zakona. Što se tiče pravnog okvira koji pokriva oblast zaštite ličnih podataka, čak i najnoviji Izveštaj Evropske komisije o Kosovu navodi da je on u velikoj meri u skladu sa Opštom uredbom EU o zaštiti podataka i Direktivom o primeni zakona.⁹ Međutim, kao što je već navedeno, Agencija za informacije i privatnost se suočava sa ograničenim ljudskim kapacitetima što stvara poteškoće u sprovođenju ovog zakonskog okvira koji je veoma unapređen. Međutim, AIP je poslednjih godina preduzela niz inicijativa koje su u funkciji unapređenja zaštite ličnih podataka i obradio je značajan broj tužbi, davanjem novčane kazne za prekršaje u vezi sa zaštitom ličnih podataka.¹⁰

Kao što se analizira u nastavku ovog izveštaja, broj slučajeva kršenja privatnosti ličnih podataka koje je AIP rešavao tokom poslednjih godina, pored toga što pokazuje operacionalizaciju AIP-a, takođe je pokazatelj izazova sa kojima se suočava Kosovo u oblasti zaštite ličnih podataka. S obzirom na širok opseg zakona o zaštiti ličnih podataka, koji pokriva i privatni sektor, povećanje ljudskih kapaciteta AIP-a je od suštinskog značaja za pravilno sprovođenje zakonskih zahteva. Privatni i javni sektor još uvek nisu uspeli da podignu svoju svest u odgovarajućoj meri i stvore kapacitete u pogledu zakonskih zahteva koji se odnose na zaštitu ličnih podataka. Stoga je uloga AIP-a u promovisanju zaštite ličnih podataka, ali i u pružanju podrške kontrolorima i obrađivačima da budu u skladu sa zahtevima zakona o zaštiti ličnih podataka, i dalje ostaje esencijalna.

Ankete sa organizacijama civilnog društva i poslovanjima, kao i informativne sesije koje je organizovao CIVIKOS zajedno sa AIP-om u svim regionima na Kosovu, potvrđuju potrebu za dodatnim informacijama i podizanjem svesti u odnosu na zakonske obaveza privatnog sektora o zaštiti ličnih podataka.

6 Ustav Republike Kosovo, član 36, par. 4. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=3702>

7 Zakon br. 06/L-082 o Zaštiti ličnih podataka <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18616>

8 <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>

9 Evropska komisija, Izveštaj Kosova 2022, str. 31-32. Dostupan na: <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Kosovo%20Report%202022.pdf>

10 Ibidem.

Savetovanje, priprema standardnih dokumenata i pojašnjenja smernica, brzo rešavanje pojedinačnih tužbi, inspekcija i izricanje kazni za kršenje prava o ličnim podacima su oblasti na koje bi se AIP trebao fokusirati i u budućnosti.

2. PRISTUP JAVNIM DOKUMENTIMA

2.1 Ustavne garancije

Pravo na pristup javnim dokumentima je ustavna kategorija u Republici Kosovo, regulisana u Poglavlju II [Osnovna prava i slobode]. Član 41. Ustava Republike Kosovo kaže: “1. Svako lice uživa pravo pristupa javnim dokumentima. 2. Dokumenta koja poseduju javni i državni organi, su javna, osim onih kojima je pristup zakonom ograničen, zbog privatnosti, poslovnih tajni ili informacija koje su klasifikovane kao poverljive.”¹¹ Stoga, garancija i ostvarivanje ovog prava od strane javnih institucija jedan je od osnovnih temelja demokratskih i transparentnih državnih institucija.

Pravo pristupa javnim dokumentima svakom građaninu obezbeđuje pravo da bude informisan o aktivnostima javnih institucija i omogućava građaninu da dobije potrebne informacije kako bi bio informisan i efikasno ostvario svoja osnovna prava. Ovo pravo predstavlja ključno sredstvo za građane da monitorišu rad javnih institucija na centralnom i lokalnom nivou, istovremeno doprinoseći dobrom upravljanju institucijama, povećavanju efikasnosti i odgovornosti javnih službenika kroz veći nivo transparentnosti što se tiče ispunjavanja ustavne i zakonske obaveze i odgovornosti.

2.2 Pravni okvir

Osim što je ustavno regulisano, pravo pristupa javnim dokumentima detaljno je regulisano Zakonom o pristupu javnim dokumentima i podzakonskim aktima koji uređuju postupke za ostvarivanje prava pristupa javnim dokumentima. Zakon o pristupu javnim dokumentima iz 2019¹²god., garantuje svakom građaninu i svakom zainteresovanom licu pravo na ostvarivanje prava na pristup javnim dokumentima. Ovim zakonom omogućena je reforma ove oblasti, u smislu povećanja transparentnosti i odgovornosti javnih institucija.

Zakon o pristupu javnim dokumentima definisao je dužnosti i odgovornosti javnih institucija, odnosno službenika odgovornih za pristup javnim dokumentima u okviru ovih institucija, kao i dao jasan zakonski mandat Agenciji za informacije i privatnost (AIP) kao nadležnoj instituciji za nadzor nad sprovođenjem zakona da kao drugostepeni organ razmatra žalbe stranaka, koje su zbog ćutanja, odbijanja ili ograničenja pristupa onemogućile da ostvare svoje zakonsko pravo na pristup dokumentima u javnim institucijama. AIP je takođe dobio mandat da donese nekoliko podzakonskih akata u cilju sprovođenja zakona i daljeg razvoja relevantnih procedura predviđenih ovim zakonom. Ako se pozivamo na odredbe člana 34, stav 1, Zakona, ističe se: “1. Vlada, na predlog Agencije, usvaja pod-zakonske akte za primenu ovog zakona, najdalje šest (6) meseci nakon stupanja na snagu ovog zakona.” Dok u nekim drugim odredbama, kao što je član 31, stav 6, ističe: “6. Agencija donosi podzakonski akt o načinu vođenja evidencije i izveštavanja o sprovođenju ovog zakona.” Stoga, ove odredbe su kontradiktorne i stvaraju nejasnoće o tome koje je podzakonske akte doneo AIP, a koje donosi Vlada na predlog AIP-a. Ovo se pitanje treba razjasniti u budućnosti.

Agencija za informacije i privatnost je donela sledeće podzakonske akte i smernice iz oblasti pristupa javnim dokumentima:

¹¹ Ustav Republike Kosovo, član 41 <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=3702>.

¹² Zakon Br. 06/L-081 o pristupu javnim dokumentima, član 20.

- *Uredba br. 02/2022 o internom postupku za razmatranje žalbi za pristup javnim dokumentima*¹³

Uredba definiše interna pravila AIP-a za razmatranje žalbi stranaka upućenih AIP-u, kao i donošenje odluka u vezi sa žalbama u slučajevima kada javna ustanova ne odgovori na zahtev stranke, ograniči ili odbije pristup javnim dokumentima fizičkim ili pravnim licima. Upućeno na Zakonodavni program podzakonskih akata¹⁴, AIP je predvideo izmenu ove uredbe, kako bi se dalje unapredile procedure i procesi razmatranja žalbi.

- *Uredba br. 01/2023 o načinu vođenja evidencije i izveštavanja o sprovođenju Zakona o pristupu javnim dokumentima*¹⁵

Uredbom se definiše sadržaj službene evidencije u vezi sa zahtevima javnih institucija za pristup javnim dokumentima i usklađuje se postupak izveštavanja Agencije za informacije i privatnost o primeni Zakona o pristupu javnim dokumentima od javnih institucija.

- *Praktični vodič za olakšavanje ostvarivanja prava na pristup javnim dokumentima (2021.)*¹⁶

U vodiču je detaljno opisan proces sprovođenja Zakona o pristupu javnim dokumentima u praksi, uključujući pripremu zahteva za pristup javnim institucijama, kao i korake koji se mogu preduzeti u slučajevima kada je zahtev za pristup ograničena ili odbijena. Vodič takođe pruža standardni obrazac koji se koristi u ovom procesu.

- *Smernice za sadržaj veb stranica javnih institucija (2022)*¹⁷

Preko vodiča, AIP je utvrdio sadržaj veb stranica javnih institucija i dokumenata koje su javne institucije dužne objaviti na službenoj veb stranici nadležne institucije. Međutim, vodič ima određene nejasnoće u svom pravnom karakteru stoga, mogao bi ponuditi mnoga pojašnjenja za javne institucije iz perspektive zahteva Zakona o pristupu javnim dokumentima, pošto samo što se tiče ovog aspekta je AIP nadležan.

Generalno, može se reći da je pravni okvir za pristup javnim dokumentima u skladu sa međunarodnim standardima u ovoj oblasti. Ovo je takođe zbog činjenice da su mnogi instrumenti ljudskih prava direktno primenljivi u slučaju Kosova, kao deo Ustava. Iako Zakon o pristupu javnim dokumentima iz 2019. god. ne pominje usklađivanje sa EU Acquis, njegovi zahtevi odražavaju principe Uredbe (EZ) Br. 1049/2001 Evropskog parlamenta i Veća od 30. maja 2001. o javnom pristupu dokumentima Evropskog parlamenta, Veća i Komisije.

Zakon o pristupu javnim dokumentima je osnovni zakon za ovu oblast, međutim, obezbeđivanje pristupa javnim dokumentima, uključujući postupke transparentnosti u oblastima delovanja javnih institucija, objavljivanje dokumenata i obezbeđivanje transparentnosti mora biti regulisano u istu liniju i u drugim posebnim zakonima, omogućavajući njihovo usklađivanje.

¹³<https://aip.rks-gov.net/download/rregullore-nr-02-2022-per-proceduren-e-brendshme-te-shqyrtimit-te-ankesave-per-qasje-ne-dokumente-publike/>.

¹⁴<https://aip.rks-gov.net/download/vendim-02-2023-per-miratimin-e-planit-legjislativ-te-akteve-nenligjore-per-vitin-2023/>.

¹⁵<https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=80781>

¹⁶<https://aip.rks-gov.net/download/udhezues-praktik-per-lehtesimin-e-ushtimit-te-drejt-es-per-qasje-ne-dokumente-publike/>.

¹⁷<https://aip.rks-gov.net/download/udhezues-per-permbajtjen-e-faqeve-te-internetit-te-institucioneve-publike/>.

2.3 Sprovođenje pristupa javnim dokumentima

2.3.1 Pravne odgovornosti javnih institucija

Obaveza objavljivanja dokumenata

U duhu razvoja institucionalne transparentnosti i odgovornosti, javne institucije su po zakonu obavezne da sprovede pravo na pristup javnim dokumentima za sve građane. U skladu sa Zakonom o pristupu javnim dokumentima, svaka javna ustanova je dužna da javna dokumenta objavi automatski nakon što su pripremljena za objavljivanje. To se mora dogoditi najkasnije petnaest (15) dana od trenutka kada dokumenti postanu dostupni. Postoje slučajevi kada se ovo pravilo ne primenjuje, a posebno kada javni dokumenti sadrže podatke koji predstavljaju osnov za odbijanje pristupa javnim dokumentima, kako je to predviđeno članom 17. Zakona o pristupu javnim dokumentima. Međutim, u takvim slučajevima obaveza je svake javne institucije da uradi test štete i javnog interesa pre nego što odluči da te dokumente ne objavi. Javne institucije objavljuju svoje dokumente u jednom od sledećih oblika:

- Elektronski;
- Štampani;
- Putem prenosa; ili
- U bilo kom drugom obliku koji omogućava pristup najvećem broju mnjenja.

Zakon o pristupu javnim dokumentima izričito definiše koje dokumente javne institucije moraju proaktivno objavljivati. Javne ustanove su dužne da proaktivno objavljuju na službenim stranicama dotičnih institucija, bez obzira na zahtev osobe za pristup¹⁸. Neki od javnih dokumenata koje su institucije u načelu dužne da objave su:

- Misiju i funkcije javne institucije, uključujući i one podređenih jedinica;
- Organizacionu šemu javne institucije, uključujući i one podređenih jedinica;
- Osnovno zakonodavstvo za organizovanje, funkcionisanje i funkcije relevantne institucije;
- Svakodnevne podatke o javnoj delatnosti institucije, zakonske i podzakonske akte;
- Strategije i druge dokumente usvojenih linija delovanja, u oblasti delovanja i funkcijama javnih institucija;
- Detaljnu listu usluga koje institucija pruža javnosti, kao: licence, dozvole, ovlašćenja, sertifikati, uverenja ili druge javne usluge, gde će se obuhvatiti i:
- Procedure i uslovi za njihovo dobijanje;
- Neophodna dokumentacija i troškovi za realizaciju usluge;
- Formular za apliciranje za bilo koju uslugu i uputstvo za njegovo popunjavanje;
- Obavezan rok za dobijanje odgovora za traženu uslugu;
- Rok i organ kod kojeg se podnosi žalba, u slučaju odbijanja odgovora ili ne pružanja usluge u obaveznom zakonskom roku.

Što se tiče sadržaja veb stranica javnih institucija, ova oblast je regulisana Administrativnim uputstvom (MJU) Br. 01/2015¹⁹ za veb stranicu javne institucije. Ovo administrativno uputstvo, pored pravnog osnova predviđenog Zakonom o državnim organima za informaciono društvo²⁰, takođe se poziva na član 16. Zakona Br. 03/L-215 o pristupu javnim dokumentima (koji je ukinut Zakonom Br. 06/L-081 o pristupu javnim dokumentima). Treba imati na umu da je AIP nadležna samo da osigura da institucije objavljuju dokumente propisane Zakonom o pristupu javnim dokumentima, ali nije nadležan da se meša u ovlašćenja vlasti u pogledu upravljanja veb stranicama i diktiranja njihovog sadržaja. Shodno tome, nije ni nadležan za donošenje podzakonskih akata iz ove oblasti. Međutim, neophodna je saradnja sa državnim institucijama u procesu donošenja zakonskih i podzakonskih akata kako bi se doprinelo povećanju transparentnosti javnih institucija, odražavajući i zahteve Zakona o pristupu javnim dokumentima. Kao što je već navedeno, AIP je izdao Vodič za sadržaj veb stranica javnih institucija, međutim formulacija definisana u ovom vodiču stvara određenu nejasnoću u pogledu njegove pravne

¹⁸ Član 5, st. 2 Zakona Br. 06/L-081 o pristupu javnim dokumentima.

¹⁹ <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=11007>

²⁰ <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=8669>

prirode, jer isti ne može biti obavezujući podzakonski akt. Ovaj vodič može samo usmeravati institucije u pogledu minimalnih zahteva za objavljivanje dokumenata koji su propisani Zakonom o pristupu javnim dokumentima, ali ne može diktirati sadržaj veb stranica javnih institucija.

Obaveza svake institucije da ima službenu e-mail adresu i službenika za pristup javnim dokumentima

Svaka javna ustanova dužna je da ima službenu e-mail adresu, sa kojom će komunicirati sa javnošću, kao i da imenuje osobu odgovornu za proveru i redovno evidentiranje primljenih podataka. Svaka javna ustanova je dužna da odredi službenika odgovornog za pristup javnim dokumentima.

Obaveza javnih institucija da izdaju rešenje na osnovu zahtevu za pristup javnim dokumentima

Zakon o pristupu javnim dokumentima obavezuje javne institucije da u zakonskom roku donesu rešenje o dozvoli pristupa u traženi dokument ili da donesu obrazloženo rešenje o potpunom ili delimičnom odbijanju. Stranka nezadovoljna odlukom ili ćutanjem javne ustanove ima pravo da podnese žalbu Agenciji za informacije i privatnost, u zakonskom roku i po postupku predviđenom za podnošenje žalbe.

2.3.2 Uloga i odgovornosti Agencije za informacije i privatnost

AIP je nezavisna institucija koja je odgovorna Skupštini Republike Kosovo. AIP je nadležan za nadzor nad sprovođenjem Zakona o pristupu javnim dokumentima i Zakona o zaštiti ličnih podataka. AIP je nadležna institucija za razmatranje žalbi stranaka kojima je iz različitih razloga onemogućen pristup javnim dokumentima, odnosno zahtev za pristup javnim dokumentima je odbijen u celosti ili delimično. AIP odlučuje i u slučajevima kada je javna ustanova ćutala, tj. uopšte nije odgovorila na zahtev stranke za pristup javnim dokumentima. Postupak razmatranja žalbi i odlučivanja određen je zakonom i Uredbom Br. 02/2022 o internoj proceduri za razmatranje žalbi na pristup javnim dokumentima²¹ U okviru AIP-a postoji Odeljenje za pristup javnim dokumentima, koje je organizaciono podeljeno u dva odeljenja:

- Odeljenje za razmatranje žalbi, koje se bavi isključivo razmatranjem žalbi primljenih od strane stranaka i s tim u vezi održava redovnu komunikaciju sa javnim institucijama i sa žalbenicima, organizuje i održava saslušanja sa strankama tokom procesa razmatranja žalbi i priprema relevantnu odluku, zavisno od slučaja (prihvatanje, odbijanje, konačna odluka, pa sve do odluke o izricanju novčane kazne javnoj ustanovi).
- Odeljenje za praćenje i izveštavanje, koje se uglavnom bavi praćenjem i izveštavanjem o usklađenosti i poštovanju Zakona o pristupu javnim dokumentima od strane javnih institucija, saraduje sa javnim institucijama i koordinira aktivnosti vezane za obuku službenika za pristup javnim dokumentima i vodi i ažurira registar podataka službenika za pristup javnim dokumentima javnih institucija.

Neke od dužnosti i odgovornosti Agencije, u skladu sa Zakonom o pristupu javnim dokumentima, su:

- Praćenje i izveštavanje o usklađenosti i poštovanju Zakona o pristupu javnim dokumentima od strane javnih institucija;
- Preporučuje promene i reforme opšte prirode, ali i specifične, usmerene na određenu instituciju u pogledu prava na pristup javnim dokumentima;
- Saraduje sa institucijama nadležnim za organizovanje i održavanje obuka javnih službenika za pristup javnim dokumentima i za efektivno sprovođenje Zakona o pristupu javnim dokumentima;
- Objavljuje obaveze javnih institucija koje proizilaze iz Zakona o pristupu javnim dokumentima i prava svakog lica predviđena ovim zakonom;
- Preduzima i izriče neke od mera predviđenih Zakonom o pristupu javnim dokumentima radi uspešnog sprovođenja Zakon o pristupu javnim dokumentima;

²¹ <https://aip.rks-gov.net/download/rregullore-nr-02-2022-per-proceduren-e-brendshme-te-shqyrtimit-te-ankesave-per-qasje-ne-dokumente-publike/>.

AIP ima ograničen broj osoblja u odeljenju za pristupačnost, što negativno utiče na efikasno obavljanje njihovih dužnosti. U međuvremenu, tokom 2023. god. planirano je zapošljavanje dodatnog broja zaposlenih, što bi uticalo na povećanje kapaciteta AIP-a u oblasti pristupa javnim dokumentima.²². Iz podataka primljenih predmeta u poslednjih nekoliko godina može se uočiti povećan broj žalbi podnesenih AIP-u, pa je, u nedostatku dovoljnih ljudskih resursa, ove žalbe teško rešavati na vreme.

2.3.3 Procedure za zahteve žalbe za pristup javnim dokumentima

Zakonom o pristupu javnim dokumentima utvrđena je jasna procedura u vezi sa podnošenjem zahteva za pristup javnim dokumentima, kao i način odgovora javne ustanove. Pravo na pristup javnim dokumentima u Republici Kosovo ima svaki građanin koji je u mogućnosti da podnese zahtev za pristup relevantnoj javnoj instituciji. Podnosilac zahteva za pristup javnim dokumentima ima pravo da od javne ustanove zahteva dokumente i informacije, osim dokumenata ili informacija koji su ograničeni za javnost prema relevantnim zakonima na snazi. Zahtev za pristup dokumentima u javnim ustanovama može se podneti:

- U pisanoj formi;
- U elektronskoj formi; ili
- Usmeno (u slučajevima kada se zahtev podnosi usmeno, službeno lice odgovorno za pristup javnim dokumentima javne ustanove dužno je pripremiti zahtev u pisanoj formi radi daljeg postupanja).

Kako bi se olakšala procedura prijave u elektronskom obliku, platforma CIVIKOS je u saradnji sa organizacijama civilnog društva i AIP-om razvila platformu - KerkoQasje.com. "KerkoQasje" (ser. traži pristup) pruža pojednostavljene informacije u vezi prava i zakonskih rokova koji proizilaze iz Zakona o pristupu javnim dokumentima, navodi kontakte svih javnih institucija na lokalnom i centralnom nivou, i one nezavisne, kao i pruža obrazac za imejl/zahtev koji je napisan od strane pravnih službenika AIP-a i mora se popuniti samo imenom relevantnog dokumenta kojem tražite pristup.

Obrada zahteva od strane službenog lica odgovornog za pristup dokumentima javne ustanove

Po prihvatanju zahteva za pristup javnim dokumentima, javna ustanova, odnosno službeno lice nadležno za pristup javnim dokumentima, nakon završenih određenih procedura prihvatanja, upisa i početnog uvida, zahtev za pristup se dalje prosleđuje relevantnoj jedinici unutar javne institucije koja poseduje ili kontroliše traženi dokument. Svaka javna ustanova je dužna da odredi službenika odgovornog za pristup javnim dokumentima.

Obaveza odlučivanja o zahtevu

Što se tiče odlučivanja, odgovorno službeno lice javne ustanove (koji je prema Zakonu o pristupu javnim dokumentima najviši administrativni službenik javne ustanove), u roku od sedam (7) dana od dana registracije zahteva, rešenjem dozvoljava ili odbija pristup traženim javnim dokumentima²³. U slučaju potpunog ili delimičnog odbijanja, mora se doneti obrazložena odluka i obavestiti podnosioca zahteva o pravu koje ima da traži naknadni pregled zahteva, kao i kada i gde taj zahtev može podneti. Zakonske odredbe ostavljaju prostor javnoj instituciji da produži odluku o obezbeđivanju pristupa za dodatnih petnaest (15) dana, ako: dokument treba da se traži između velikog broja dokumenata (kao što su arhive ili u slučajevima tenderskih dosijea ili slične situacije) ili traženi dokument nije u posedu tražene javne ustanove već u drugoj javnoj ustanovi; ili jednim zahtevom se zahteva veći broj javnih dokumenata, od strane iste stranke. Bez obzira na gore navedene rokove, u slučajevima kada se traženi javni dokument odnosi na zaštitu života ili slobode lica, javna ustanova je dužna da odgovori u roku od četrdeset osam (48) sati.

²² AIP, Godišnji izveštaj o radu za 2022., Priština, 2023, str.17. Dostupan na: <https://aip.rks-gov.net/download/raporti-vjetor-i-punes-per-vitin-2021-2/>.

²³ Zakon o pristupu javnim dokumentima, član 12.

Naknade o pristupu javnim dokumentima

Zakon o pristupu javnim dokumentima propisuje da je pristup javnim dokumentima u objektima javnih ustanova besplatan, ali ne zabranjuje utvrđivanje naknade za povezane usluge koje pružaju biblioteke, arhivi i muzeji. Shodno tome, podnosiocu zahteva za kopiju javnog dokumenta može se naplatiti naknada, koja ne prelazi stvarne troškove umnožavanja i dostavljanja dokumenta.

Ministarstvo finansija, rada i transfera, sa *Uredbom br. 02/2012/MF*²⁴, utvrdilo je naknade za troškove izrade i slanja dokumenata ili kopija dokumenata. Ovaj propis se primenjuje na sve javne institucije. Pravilnik takođe predviđa oslobađanja od plaćanja naknada (član 5), u sledećim slučajevima:

- Uvid u službena dokumenta u javnim objektima (osim za arhive i muzeje);
- Skeniranje dokumenata koji se šalju elektronskom poštom podnosiocu zahteva; i
- Fotokopiranje i štampanje dokumenata do 10 stranica.

Obaveza upućivanja podnosioca zahteva

U slučajevima kada javna ustanova ne izrađuje, poseduje ili kontroliše traženi dokument, ali ima saznanja o drugoj javnoj instituciji koja je izradila, prihvatila, raspolaže ili kontroliše javnu ispravu, odmah, a najkasnije u roku od pet (5) radnih dana od dana prijema zahteva, dužna je obavestiti i uputiti podnosioca zahteva u određenu javnu ustanovu, dok u slučajevima kada nema podataka o relevantnoj instituciji, upućuje podnosioca zahteva da se obrati Agenciji za informacije i privatnost.

Podnošenje žalbi za uskraćivanje pristupa Agenciji za informacije i privatnost

Članom 20 Zakona o pristupu javnim dokumentima propisano je da se „žalba mora podneti u roku od 15 dana, po isteku roka od 7 dana, u slučaju ćutanja javne institucije, u potpunosti ili delimično odbila zahtev. .» Dakle, svako fizičko i pravno lice ima pravo da podnese žalbu AIP-u na bilo koje postupanje ili nečinjenje, ako smatra da je javna ustanova propustila odgovoriti, ograničila ili odbila pristup javnim dokumentima, na zahtev relevantnog subjekta, prema Zakonu o pristupu javnim dokumentima. Prema članu 10. Zakona, žalba stranke se može podneti:

- Pismeno;
- U elektronskoj formi²⁵; ili
- Verbalno.

Za svaku registrovanu žalbu, koja je dostavljena u roku, koja ispunjava kriterijume predviđene zakonom i podzakonskim aktima AIP-a²⁶, dužna je da za primljenu žalbu obavesti javnu ustanovu koja je donela odluku po zahtevu za pristup ili koja nije odgovorila na zahtev, tražeći od javne ustanove da u roku od sedam (7) dana dostavi pismeni odgovor na potraživanja podnosioca žalbe. U ovom slučaju, prema procedurama, predviđene su dve situacije:

- Javna ustanova reaguje ili vraća odgovor u roku, a Agencija odmah komunicira sa strankom i traži da se izjasni da li je zadovoljna dobijenim odgovorom.
- Javna ustanova ćuti, odnosno uopšte ne reaguje u roku, Agencija donosi Obavezujuću odluku, kojom obavezuje ustanovu da, prema zahtevu stranke, omogući pristup javnim dokumentima.

²⁴ <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=10015>

²⁵ <https://aip.rks-gov.net/ankesat/>.

²⁶ U vezi sa žalbom, na osnovu propisa donetih od strane AIP-a, ona mora sadržati sledeće elemente: a) Opis radnje ili nečinjenja zbog kojih se žalba podnosi; b) Konkretnu akciju koja se zahteva od javne institucije; c) Uzroci, razlozi za žalbu, kao i podaci o javnoj ustanovi kojoj se pritužba podnosi; d) Puno ime i adresa podnosioca žalbe (broj telefona ili imejl adresa); e) kopiju zahteva za javni dokument/e, kako je dostavljeno javnoj instituciji; f) kopiju dobijenog odgovora od javne ustanove, ako je javna ustanova odgovorila.

AIP, u roku određenom za omogućavanje pristupa od strane javne ustanove, može, po potrebi, razvijati i druge komunikacije sa institucijom, ili u zavisnosti od specifičnosti slučaja, čak i organizovati sastanke u vidu konsultacija, kako bi se osiguralo pristup javnim dokumentima, odnosno stranka da uživa svoje zakonsko pravo. Ukoliko i nakon isteka roka i drugih saopštenja javna ustanova čuti i ne saraduje sa AIP-om, pa stoga ne pruža traženi pristup, Zakon dozvoljava AIP-u da preduzme mere, odnosno da izrekne novčanu kaznu ustanovi koja zbog raznih razloga je ćutala, ograničila ili odbila pristup javnim dokumentima.

Generalno, pravni osnov i uspostavljene procedure za omogućavanje pristupa javnim dokumentima su jasni, jednostavni za razumevanje i mogući za sprovođenje od strane bilo koje javne institucije. Sa institucionalnog aspekta, ljudski kapaciteti u mnogim javnim ustanovama mogu biti izazovni, da se obezbedi pristup u skladu sa zahtevima zakona za pristup javnim dokumentima.

2.3.4 Sankcije za ne pružanje pristupa javnim dokumentima

Zakon Br. 06/L-081 o pristupu javnim dokumentima, predviđa kaznene odredbe, odnosno izricanje novčanih kazni protiv javnih institucija, koje deluju suprotno zakonskim zahtevima. AIP je odgovoran za nadzor nad sprovođenjem zakona, uključujući i izricanje novčanih kazni. Odredbe člana 33 Zakona o pristupu javnim dokumentima predviđa dve vrste novčanih kazni:

- Novčanom kaznom od tri hiljade (3.000) do deset hiljada (10.000) evra kažnjava se javna ustanova koja suprotno odredbama Zakona br. 06/L-081 o pristupu javnim dokumentima onemogućava, otežava ili ograničava ostvarivanje prava na pristup javnim dokumentima;
- Od hiljadu (1.000) do tri hiljade (3.000) evra kažnjava se javna ustanova koja uopšte ne odgovori na zahtev za pristup javnim dokumentima.

AIP, pre izricanja novčane kazne, ima obavezu da obavesti javnu ustanovu o svrsi i razlogu izricanja novčane kazne i nudi rok, ne duži od sedam (7) dana, da otkloni utvrđeni prekršaj, tako da se ne izriče novčana kazna.

Tokom 2022. i 2023. godine, AIP je počeo da izriče novčane kazne javnim institucijama, zbog nesprovođenja odredbi Zakona o pristupu javnim dokumentima. Smatra se da izricanje novčanih kazni ima pozitivan efekat na povećanje transparentnosti javnih institucija i omogućavanje pristupa u skladu sa zakonskim zahtevima. U nastavku je lista izrečenih kazni.

Br.	novčanih kazni javnim institucijama za 2022. god.	Iznos kazne
1	Advokatska komora Kosova	3.000,00 evra
2	Kosovska obaveštajna agencija	3.000,00 evra
3	Opština Kačanik	4.000,00 evra
4	Ministarstvo inostranih poslova i dijaspore	13.000,00 evra

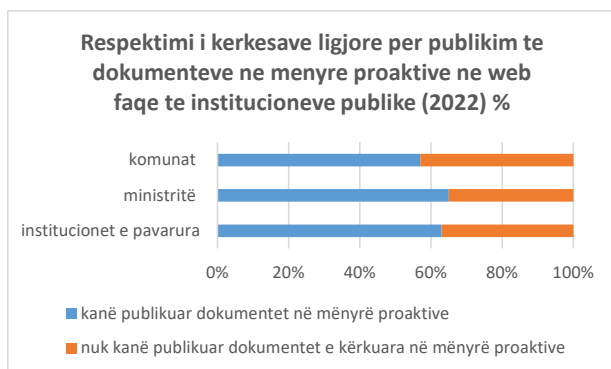
Tabela 1. Novčane kazne javnim institucijama (Izvor: AIP 2022).

Međutim, AIP je počeo da ima poteškoća u pogledu izvršenja novčanih kazni od strane nekih javnih institucija. Agencija ima zakonsku mogućnost da sprovede izvršenje putem privatnog izvršenja, međutim, to ima finansijski trošak za budžet Agencije, koji do sada zapravo nije bio planiran za ovu namenu. Izvršenje preko PAK-a, kako je definisano u članu 147. Zakona br. 05/L-031 za opšti administrativni postupak, nikada do sada nije praktikovano, i sam po sebi bi bio problematičan za PAK, s obzirom na ljudske kapacitete. Istovremeno, izvršenje nije moguće čak ni preko Trezora, s obzirom na trenutna zakonska ograničenja. Stoga, pitanje izvršenja novčanih kazni izrečenih javnim institucijama treba da se rešava u širem pravnom kontekstu u okviru Zakona o opštem upravnom postupku, a ne samo za one koje izriče AIP.

2.4 Analiza podataka o pristupu javnim dokumentima.

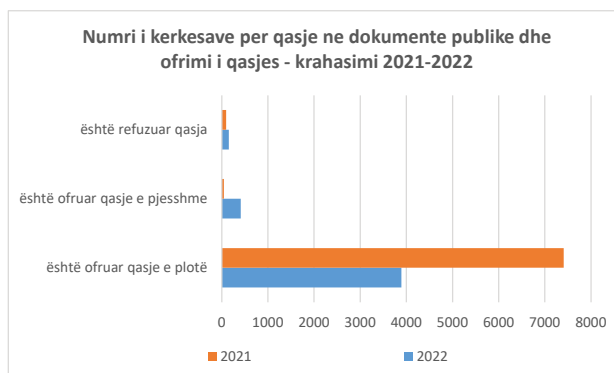
Statistički podaci kojima raspolaže AIP za zahteve za pristup javnim dokumentima nisu potpuni zbog neprijavljivanja velikog broja javnih institucija. Shodno tome, ne možemo govoriti o tačnim statistikama u ovoj oblasti, s obzirom na to da je u 2022. god. od 171 javne ustanove samo njih 87, odnosno oko polovina javnih ustanova, prijavilo svoju statistiku, za razliku od 2021. god. kada su statistiku prijavile 103 javne institucije²⁷.

Ako analiziramo statistiku iz 2022. god. sa onom iz 2021. god., vidi se da je smanjen broj institucija koje su prijavile statistiku pristupa dokumentima u AIP-u, ali je značajno smanjen i broj prijavljenih zahteva u celini. Iz analize ove statistike vidi se da je, uprkos smanjenju broja prijavljenih zahteva, povećan broj zahteva kojima je pristup ograničen ili odbijen. Iako je teško znati uzroke, ove statistike se mogu tumačiti kao smanjenje transparentnosti i tendencija zatvaranja javnih institucija za građane.



Grafikon 1. Proaktivno objavljivanje javnih dokumenata

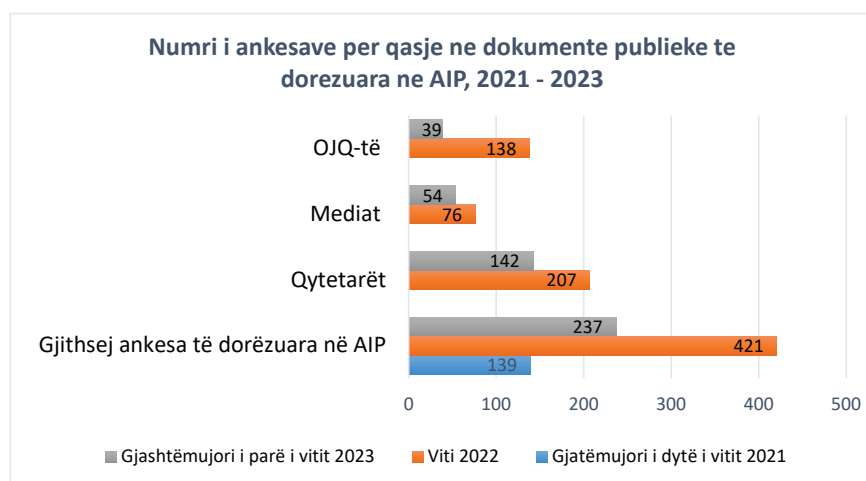
(Izvor: AIP, Godišnji izveštaj za 2022. god.).



Grafikon 2. Zahtevi za pristupu javnim dokumentima

(Izvor: AIP, Godišnji izveštaj za 2022. god.).

AIP je počeo razmatrati žalbe za pristup javnim dokumentima od druge polovine 2021. god., jer to ranije nije bila nadležnost AIP-a. Shodno tome, kada pravimo ovakvo upoređivanje broja žalbi upućenih AIP-u između 2021. i 2022. godine, tu činjenicu moramo uzeti u obzir. U tabeli u nizu prikazane su žalbe primljene u drugoj polovini 2021., 2022. i prvoj polovini 2023. godine, kako bi se analizirali trendovi žalbi o pristupu javnim dokumentima.



Grafikon 3. Broj pritužbi (Izvor: AIP).

Iz gornje slike može se videti da postoji trend porasta žalbi podnesenih AIP-u od poslednjih šest meseci 2021. god do prvih šest meseci 2023. god. Ove statistike se mogu tumačiti na dva načina. Kako prvo, svest građana, medija i nevladinih organizacija o ulozi i mandatu AIP-a, kao i povećanje poverenja u 27 AIP, Godišnji izveštaj o radu za 2022. god., Priština, 2023, str.28. Dostupan na: <https://aip.rks.gov.net/download/raporti-vjetor-i-punes-per-vitin-2021-2/>.

AIP. S druge strane, kada se analiziraju u vezi sa trendovima prikazanim u grafikonu 2, oni ukazuju na tendenciju zatvaranja javnih institucija, s obzirom na porast broja zahteva sa ograničenim pristupom i odbijenim zahtevima. Prema podacima AIP-a, od 421 predmeta žalbi podnesenih u 2022. god., potpuni pristup javnim dokumentima podnosiocima je omogućen samo uz pismo obaveštenja u sto-osamdeset (180) predmeta/žalbi, dok je četrdeset-sedam (47) predmeta/žalbi zatvorena u početnoj fazi razmatranja²⁸. Dok je u 74 slučaja AIP izdao rešenja o odobrenju i u 4 slučaja je izrekao novčanu kaznu²⁹. Ova statistika pokazuje da je većina slučajeva ograničenja ili odbijanja pristupa javnim institucijama u suprotnosti sa zahtevima Zakona o pristupu javnim dokumentima.

Kao faktor povećanja broja žalbi podnesenih AIP-u mogu biti informativne kampanje i proaktivan pristup koji je AIP sledio u informisanju javnosti o pravu na pristup javnim dokumentima.

2.5 Uloga civilnog društva u povećanju transparentnosti javnih institucija

Organizacije civilnog društva (OCD) i mediji su neprestano igrali veoma važnu ulogu u razvoju transparentnosti i odgovornosti javnih institucija u Republici Kosovo. OCD su kontinuirano pratile rad javnih institucija, a u određenim slučajevima i sa zahtevima za pristup javnim dokumentima, u vezi sa onim dokumentima ili informacijama koje javne institucije nisu proaktivno objavljivale ili žalbama u slučaju ćutanja ili odbijanja.

Jedan od slučajeva vrednih napomenuti koji je generalno uticao na ulogu organizacija civilnog društva prema javnim institucijama u procesu odgovornosti i transparentnosti je slučaj Balkanske mreže za istraživačko novinarstvo (BIRN)³⁰ prema Uredu premijera 2015. god., odnosno zahtev za pristup troškovima premijera Kosova i njegovih zamenika, u posetama inostranstvu. U ovom slučaju, Sud je punomoćnom presudom odlučio u korist BIRN-a protiv Ureda premijera, obavezujući ga da omogući pristup traženim informacijama. Ovaj, ali i mnogi drugi slučajevi koje su pokrenule nevladine organizacije, uticali su na javne institucije da povećaju transparentnost i omoguće pristup informacijama i dokumentima slične prirode.

AIP blisko saraduje sa organizacijama civilnog društva u sprovođenju projekata koji imaju za cilj uopšte povećanje transparentnosti javnih institucija.

2.6 Izazovi u pristupu javnim dokumentima

Neki od glavnih izazova vezanih za pristup javnim dokumentima su:

- Ćutanje institucija na zahteve za pristupu javnim dokumentima;
- Pružanje ograničenog pristupa javnim dokumentima;
- Odbijanje pristupa javnim dokumentima i proaktivno neobjavljivanje javnih dokumenata od strane javnih institucija;
- Trend nesaradnje pojedinih javnih institucija sa AIP-om, uključujući nesprovođenje odluka i neplaćanje izrečenih kazni.
- Nedostatak finansijskih kapaciteta AIP-a da izvrši takve kazne i zakonska nemogućnost da se to uradi preko Trezora;
- Nedostatak ljudskih kapaciteta u Agenciji za informacije i privatnost, praćena nedostatkom na važnim pozicijama unutar institucije.

O ovoj činjenici svedoči Izveštaj o napretku Evropske komisije za 2022. god., ali i Godišnji izveštaj o radu AIP-a za 2022. god., kao i Plan učinka za 2023. god.³¹. Ovi institucionalni izazovi su odraz ograničenih budžetskih kapaciteta za zapošljavanje osoblja, njihovo osposobljavanje u skladu sa razvojem u

28 AIP, Godišnji izveštaj o radu za 2022. god., Priština, 2023, str. 27.

29 Ibidem.

30 <https://kallxo.com/shkurt/permbledhje-lajmeve/birn-fiton-rastin-gjyqesor-ndaj-zyres-se-kryeministrit/>

31 <https://aip.rks-gov.net/download/plani-i-performances-per-vitin-2023/?epdmdl=2686&refresh=64c9fb-63976ca1690958691>.

zemljama EU, kako u pogledu pristupa, tako i zaštite ličnih podataka. Značajan broj stručnih pozicija AIP-a odobrenih budžetom i prema organizacionoj šemi ostaje nepopunjen, što utiče na kvalitet i efikasnost AIP-a;

- Nedostatak adekvatnih kapaciteta javnih institucija i nedostatak svesti da ispoštuju zahteve zakona za pristup javnim dokumentima.

Ovo uključuje i neimenovanje službenog lica za pristup javnim dokumentima i nedostatak njihove adekvatne pripreme za omogućavanje pristupa javnim dokumentima. U ovom pogledu neophodna je uloga AIP-a u informisanju, obuci i podizanju svesti;

- Potreba za usklađivanjem drugog pravnog okvira sa Zakonom o pristupu javnim dokumentima.

Svaka javna ustanova dužna je da ih prilikom donošenja internih akata uskladi sa Zakonom o pristupu javnim dokumentima, u smislu razvijanja transparentnosti i odgovornosti.

3. ZAŠTITA LIČNIH PODATAKA

3.1 Ustavna prava

Zaštita ličnih podataka u Republici Kosovo je ustavna kategorija. Član 36. Ustava Republike Kosovo, koji reguliše pravo na privatnost, garantuje prava kao što su poštovanje privatnog i porodičnog života, nepovredivost stana i tajnost pisama, telefona i drugih sredstava komunikacija, kao i zaštita ličnih podataka. Ove odredbe izričito navode da *“Svako lice ima pravo na zaštitu ličnih podataka. Prikupljanje, čuvanje, pristup, ispravljanje i korišćenje je regulisano zakonom”*³². Pored toga, zaštita privatnosti i ličnih podataka uživa zaštitu na ustavnom nivou kroz direktnu primenu ljudskih prava u Republici Kosova, garantovanih međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima, koji se direktno primenjuju u Kosovo prema članu 22. Ustava. Posebno treba pomenuti prava zagarantovana Evropskom konvencijom za zaštitu osnovnih ljudskih prava i sloboda i njenim protokolima, za koje član 53. Ustava obavezuje javne institucije da ih tumače, u skladu sa sudskim odlukama Evropskog suda za ljudska prava. Dakle, deo privatnosti uopšte, a posebno zaštite ličnih podataka, je dobro regulisan kao deo Ustava i međunarodnih instrumenata koji se direktno primenjuju na Kosovu.

3.2 Pravni okvir

Pored osnovnog regulisanja sa Ustavom Republike Kosovo i kao deo međunarodnih instrumenata za ljudska prava uključenih u član 32 Ustava, zaštita ličnih podataka je detaljno regulisana Zakonom o zaštiti ličnih podataka. (ZZLP)³³ i značajnim brojem podzakonskih akata koji imaju za cilj operacionalizaciju praktične primene odredaba ovog zakona. Zakon o zaštiti ličnih podataka iz 2019. god. usklađen je sa Acquis-em EU u oblasti zaštite ličnih podataka, a u velikoj meri i sa zahtevima Uredbe (EU) 2016/679 Evropskog parlamenta i Saveta od 27. aprila 2016. god. o zaštiti fizičkih lica u vezi sa obradom ličnih podataka i za slobodnim protokom ovih podataka i ukidanje direktive 95/46/EC (Opšta uredba o zaštiti podataka), koja je poznata i kao GDPR uredba.³⁴ Takva činjenica se pominje i u Izveštajima o napretku Evropske komisije za Kosovo, u kojima se ističe da što se tiče pravnog okvira koji pokriva oblast zaštite ličnih podataka, navodi da je on u velikoj meri u skladu sa Opštom uredbom EU o zaštiti podataka i Direktivom o primeni zakona. Međutim, kada se spominje usklađivanje sa zakonodavstvom EU, nije dovoljno da je pravni okvir usklađen, već da su mehanizmi sprovođenja i praktična implementacije u skladu sa zahtevima Acquis-a. EU. Stoga, ako se sistem zaštite ličnih podataka na Kosovu analizira kao celina, on se suočava sa značajnim izazovima u pravilnom sprovođenju ovog pravnog osnova u praksi.

Usklađivanje Zakona o zaštiti ličnih podataka sa Uredbom GDPR ima pozitivan uticaj na kontrolore ličnih podataka u Republici Kosovo, jer isti, pored sprovođenja ovog zakona, imaju mogućnost da usaglase svoje interne akte i procese u vezi sa obradom ličnih podataka, na isti način kao i kontrolori van Republike Kosovo, sa kojima ovi kontrolori imaju svakodnevnu poslovnu saradnju ili su praktično čak i njihov ogranak u Republici Kosovo.

Zakon o zaštiti ličnih podataka iz 2019. god. gotovo je u potpunosti usklađen s EU GDPR-om, a između ostalog reguliše i ova pitanja koja su i iz perspektive GDPR-a ključna:

32 Ustav Republike Kosovo, član 36, par. 4. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=3702>.

33 Zakon Br. 06/L-082 o Zaštita ličnih podataka, vidi: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=18616>.

34 GRPR, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>.

- AIP je ovim zakonom ustanovljen kao organ nadležan za nadzor i sprovođenje Zakona o zaštiti ličnih podataka.
- Odredbe zakona primenjuju se na javna i privatna lica (kontrolori) koji obrađuju lične podatke pojedinaca u Republici Kosovo, a takođe se primenjuje i na diplomatska predstavništva Kosova van zemlje.
- Subjekti kontrole moraju imati valjan pravni osnov za obradu ličnih podataka. Ovi pravni osnovi uključuju saglasnost, izvršenje ugovora, pravnu obavezu, zaštitu vitalnih interesa, javnu dužnost i legitimne interese.
- Ako se kontrolni subjekt oslanja na saglasnost subjekta podataka kao pravni osnov za obradu ličnih podataka, ta saglasnost mora biti slobodno data, konkretna, informisana i jasno data. Pojedinci kao subjekti podataka imaju pravo da povuku datu saglasnost u bilo kom trenutku.
- Zakon daje pojedincima različita prava, uključujući pravo na pristup svojim ličnim podacima, ispravljanje netačnih podataka, brisanje podataka („pravo na zaborav“), ograničavanje obrade i prenosa podataka i protivljenje obrade.
- Na osnovu članova 37-39 zakona, neke organizacije kao kontrolni subjekti su dužne da imenuju službenika za zaštitu podataka koji je odgovoran za nadgledanje aktivnosti zaštite podataka unutar organizacije.
- Na osnovu člana 33, kontrolori moraju prijaviti povrede podataka AIP-u u roku od 72 sata od saznanja za povredu, osim ako je mala verovatnoća da će povreda dovesti do rizika po prava i slobode pojedinaca.
- Članovi 44-51 utvrđuju pravila za prenos ličnih podataka van Kosova i u skladu sa odlukama EU. Prenosi u zemlje koje ne pružaju adekvatan nivo zaštite podataka mogu zahtevati dodatne mere zaštite.
- Kontrolori moraju pokazati usklađenost sa odredbama Zakona o zaštiti ličnih podataka s primenom odgovarajućih tehničkih i organizacionih mera. Oni moraju voditi evidenciju o svojim aktivnostima obrade podataka.
- Zakon zahteva od kontrolora da uključe načela zaštite podataka u izradi svojih sistema i procesa od samog početka (privatnost po dizajnu) i da osiguraju da, podrazumevajući, obrađuju samo neophodni lični podaci.
- Prema članovima 35-36 Zakona, kontrolori moraju izvršiti procenu uticaja za obradu za koje postoji verovatnoća da će dovesti do visokog rizika po prava i slobode pojedinaca. Procena ima za cilj da pomogne u proceni i ublažavanju rizika povezanih s obradom podataka.
- AIP ima ovlašćenja izricati značajne kazne za povrede zakona, koje mogu iznositi do 4% ukupnog godišnjeg prometa subjekta u prethodnoj finansijskoj godini. Istovremeno, mogu se izreći i novčane kazne za odgovorna lica.

U okviru zakonskih odredbi Zakona o zaštiti ličnih podataka, planirano je donošenje niza podzakonskih akata za detaljnije regulisanje mnogih procesa, predviđenih zakonom. Predmetna podzakonska akta zasnovana na zakonu predviđena je za izdavanje od strane AIP-a, sa izuzetkom podzakonskog akta koji treba da donese Vlada. AIP je doneo sledeće podzakonske akte:

- *Pravilnik br. 01/2022 (AIP) o načinu čuvanja i korišćenja arhivskog materijala i protokola Agencije za informacije i privatnost*³⁵;
- *Pravilnik br. 02/2022 o internom postupku za razmatranje žalbi za pristup javnim dokumentima*³⁶
- *Pravilnik br. 03/2022 o načinu vršenja inspekcije i kontrole*³⁷;
- *Pravilnik Br. 04/2022 o internom postupku za razmatranje žalbi u vezi zaštite ličnih podataka*³⁸
- *Pravilnik Br. 05/2022 o merama bezbednosti tokom obrade ličnih podataka*³⁹;

35 <https://aip.rks-gov.net/download/rregullore-nr-01-2022-aip-per-menyren-e-ruajtjes-dhe-shfrytezimit-te-materialit-arkivor-dhe-protokollit-se-agjencise-per-informim-dhe-privatesi/>

36 <https://aip.rks-gov.net/download/rregullore-nr-02-2022-per-proceduren-e-brendshme-te-shqyrtimit-te-ankesave-per-gasje-ne-dokumente-publike/>

37 <https://aip.rks-gov.net/download/rregullore-nr-03-2022-per-menyren-e-krjerjes-se-inspektimit-dhe-kontrollit/>

38 <https://aip.rks-gov.net/download/rregullore-nr-04-2022-per-proceduren-e-brendshme-per-shqyrtimin-e-ankesave-per-mbrojtjen-e-te-dhenave-personale/>

39 <https://aip.rks-gov.net/download/rregullore-nr-05-2022-mbi-masat-e-sigurise-gjate-perpunimit-te-te-dhenave-perso->

- *Pravilnik Br. 06/2022 o unutrašnjoj proceduri razmatranja zahteva za dozvoljavanje međunarodnog prenosa ličnih podataka*⁴⁰

Očito je da podzakonski akti koje je izdao AIP nisu objavljeni u Službenom glasniku Republike Kosovo. S obzirom da AIP ima zakonsku nadležnost za izdavanje ovih akata i da su u vezi sa sprovođenjem Zakona o zaštiti ličnih podataka, treba ih objaviti u Službenom glasniku Republike Kosovo. Pored formalno-pravnog aspekta, objavljivanje u Službenom glasniku imalo bi bolje efekte informisanja o zakonskom okviru koji je na snazi.

Pored navedenih podzakonskih akata, AIP još nije kompletirao čitav okvir podzakonskih akata predviđen Zakonom o zaštiti ličnih podataka, iako je u Zakonodavnom planu podzakonskih akata za 2023.⁴¹ god. predviđena izrada ovih nedostajućih akata. Neke od oblasti za koje se očekuje da će biti obuhvaćene podzakonskim aktima koji još nisu doneti su složeni i još uvek nisu detaljno uređeni čak ni u zemljama regiona, te su složene oblasti i zahtevaju specifičnu stručnost. Zakonskim planom AIP-a za 2023. god. predviđeni su sledeći pravilnici:

- *Pravilnik o određivanju kriterijuma i procedure za izdavanje potvrde za obradu ličnih podataka*
- *Pravilnik o određivanju naknada za obaveštenja i ovlašćenja;*
- *Pravilnik o načinu obrade podataka dobijenih upotrebom dronova.*

AIP je takođe izdao smernice za olakšavanje procesa sprovođenja primarnog i sekundarnog zakonodavstva, i to:

- *Smernice za političke stranke tokom realizacije izborne kampanje*⁴²;
- *Smernice za korišćenje sistema za nadzor kamerom za kontrolore podataka*⁴³;
- *Smernice za obradu ličnih podataka u svrhe direktnog marketinga*⁴⁴.

AIP ima dovoljan pravni prostor za izdavanje smernica koje se odnose na detaljnu primenu zakonskih odredbi Zakona o zaštiti ličnih podataka. Stoga, s obzirom na širok opseg Zakona o zaštiti ličnih podataka, AIP ima zakonski prostor da izda smernice u skoro svakoj oblasti obuhvaćenoj zakonom, koje bi se fokusirale na sledeća pitanja:

- Pružanje tačnih informacija građanima i preduzećima o zaštiti podataka, uključujući prava i obaveze vezane za obradu podataka, pomoglo bi poboljšanju odgovornosti privatnog sektora kao obrađivača i kontrolora podataka.
- Pružanje odgovarajućih smernica o obradi podataka za privatni sektor, uključujući smernice o pripremi unutrašnjih politika za zaštitu podataka od strane privatnog sektora, pomoglo bi u pravilnom sprovođenju Zakona o zaštiti ličnih podataka.
- Obezbeđivanje modela ugovora o obradi podataka i sličnih modela dokumenata koji će unaprediti sprovođenje pravnog okvira za zaštitu podataka od strane privatnog sektora. To će poboljšati kapacitet privatnog sektora da pravilno sprovede zahteve zaštite podataka;

Međutim, pružanje dodatnih priručnika i saveta privatnom sektoru, s ograničenim brojem ljudskih kapaciteta koji su trenutno dostupni AIP-u, vrlo je ograničeno. Stoga bi unapređenje institucionalnih kapaciteta Agencije za informacije i privatnost u pružanju saveta o sprovođenju Zakona o zaštiti ličnih podataka za privatni sektor trebalo da bude među glavnim prioritetima AIP-a.

[nale/](#)

40 <https://aip.rks-gov.net/download/rregullo-re-nr-06-2022-mbi-proceduren-e-brendshme-te-shqyrtimit-te-kerkesave-per-autorizimin-e-transferimit-nderkombetar-te-te-dhenave-personale/>

41 <https://aip.rks-gov.net/download/vendim-02-2023-per-miratimin-e-planit-legjislativ-te-akteve-nenligjore-per-vitin-2023/>

42 <https://aip.rks-gov.net/download/udhezues-per-parti-politike-gjate-zhvillimit-te-fushates-zgjedhore/>

43 <https://aip.rks-gov.net/download/udhezues-per-perdorimin-e-sistemit-te-vezhgimit-me-kamere-per-kontrolluesit-e-te-dhenave/>

44 <https://aip.rks-gov.net/download/udhezues-per-perpunimin-e-te-dhenave-personale-per-qellim-te-marketingut-te-drejtperdrejte-2/>

3.3 Praktično sprovođenje zaštite ličnih podataka

3.3.1 Pravne odgovornosti kontrolora i obrađivača podataka

Jedan od prvih koraka koje javne i privatne institucije (kontrolori) moraju preduzeti u procesu sprovođenja relevantnih procedura za zaštitu ličnih podataka je imenovanje službenog lica zaduženog za zaštitu ličnih podataka. Zakonom je propisano da se službeno lice za zaštitu ličnih podataka imenuje na osnovu stručnih sposobnosti, a posebno na osnovu stručnosti u oblasti zaštite ličnih podataka. Službeno lice za zaštitu ličnih podataka može se imenovati iz reda osoblja kontrolora ili obrađivača. To uključuje i ugovaranje sa ugovorom o uslugama. Službeno lice odgovorno za zaštitu ličnih podataka je ujedno i tačka kontakta sa AIP-om i ima obavezu da savetuje kontrolore ili obrađivače i njihove zaposlene u vezi sa njihovim dužnostima, obavezama i odgovornostima u sprovođenju zahteva koji proizilaze iz Zakona o Zaštita ličnih podataka.

Subjekti koji kontrolišu i obrađuju lične podatke moraju⁴⁵:

- Uzeti u obzir svrhu, predmet, prirodu, kontekst bilo koje aktivnosti obrade podataka;
- Uzeti u obzir mogućnost bilo kakvog ozbiljnog rizika po slobode i prava bilo kojeg fizičkog lica;
- Sprovesti odgovarajuće organizacione i tehničke mere kako bi se garantovalo da je u stanju da dokazuje da će se obrada sprovoditi u skladu sa ZZLP;
- Pregledati i ažurirati ove mere po potrebi.

Pored kontrolora, Zakon o zaštiti ličnih podataka predviđa i obrađivače ličnih podataka. Na osnovu člana 28. Zakona o zaštiti ličnih podataka, obrađivač lične podatke obrađuje samo prema uputstvima kontrolora, osim ako to od njega nalaže neki poseban zakon. Dužnosti obrađivača prema kontroloru moraju biti utvrđene ugovorom o obradi ličnih podataka zaključenim između kontrolora i obrađivača. Stoga, iako nemaju iste obaveze kao kontrolori, obrađivači podataka imaju neke direktne obaveze predviđene zakonom. U slučaju kršenja njihovih ličnih podataka, subjekti podataka mogu pri sudu podneti zahtev za naknadu štete i protiv kontrolora podataka i protiv obrađivača podataka.

Pravni kriterijumi za obradu ličnih podataka

Zakon o zaštiti ličnih podataka predviđa da se u svakom slučaju obrade ličnih podataka od strane kontrolora primenjuje pravni osnov obrade predviđen članom 5. Zakona. Pravna osnova za obradu podataka je obavezna kako bi se osigurala zakonitost obrade podataka predviđena zakonom.

Stoga, prema članu 5. Zakona o zaštiti ličnih podataka⁴⁶, svaki kontrolor koji želi prikupiti, čuvati, obaviti, podeliti, izbrisati ili raspolagati ličnim podacima mora imati pravni osnov za takvu obradu. Pravne osnove na osnovu kojih se obrada može odvijati su uključene u nastavku:

- **Saglasnost** - što znači da je subjekt podataka dao jasnu saglasnost da kontrolor obrađuje njegove lične podatke u određenu svrhu;
- **Ugovor** - obrada je neophodna za ugovor koji kontrolor ima sa subjektom podataka, ili zato što su subjekti zahtevali da kontrolor preduzme posebne korake pre sklapanja ugovora;
- **Zakonska obaveza** - obrada je neophodna da bi kontrolori poštovali zakon (ne uključujući ugovorne obaveze);
- **Vitalni interes** - obrada je neophodna da bi se zaštitio nečiji život;
- **Javni interes** - obrada je neophodna da bi kontrolor izvršio zadatak u javnom interesu ili za svoje službene funkcije, a zadatak ili funkcija je jasno definisana zakonom;
- **Legitimni interes** - obrada je neophodna za legitimne interese kontrolora ili legitimne interese treće strane, osim ako ne postoji dobar razlog za zaštitu ličnih podataka pojedinca koji prevazilazi te legitimne interese.

⁴⁵ Zakon o zaštiti ličnih podataka, član 23

⁴⁶ Član 5 Zakon Br. 06/L-082 o Zaštita ličnih podataka

Ako analiziramo ove pravne osnove obrade, vidimo da su zakonski zahtevi Zakona o zaštiti ličnih podataka usklađeni sa zahtevima EU GDPR-a.

Tehničke i organizacione mere za zaštitu ličnih podataka

Kontrolor ima obavezu da obezbedi svu potrebnu infrastrukturu za bezbednost ličnih podataka prilikom obrade ličnih podataka subjekata, odnosno da preduzme potrebne radnje i mere za zaštitu ovih podataka. Sve mere koje su kontrolori dužni poduzeti moraju se poduzeti kako bi se sprečio rizik od obrade podataka koji može uzrokovati fizičku, materijalnu i nematerijalnu štetu, kao što su: diskriminacija, krađa identiteta ili prevara, finansijski gubitak, narušavanje ugleda, kao i gubitak tajnosti ličnih podataka zaštićenih poslovnom tajnom, itd.

Stoga, kako bi se izbegla kršenja, kontrolor mora osigurati da u slučaju obrade primeni odgovarajuće tehničke i organizacione mere, kako bi osigurao pravilan i odgovarajući nivo sigurnosti obrade podataka. Po zakonu, *povreda podataka znači svaka radnja koja rezultira uništenjem, gubitkom, slučajnom ili nezakonitom izmenom, neovlašćenim otkrivanjem ili pristupom podacima koji su preneti ili na drugi način obrađeni*. Kontrolor je dužan da primeni odgovarajuće tehničke i organizacione mere kako bi garantovao odgovarajući nivo bezbednosti srazmerno riziku obrade ličnih podataka, kako bi sprečio eventualnu povredu ličnih podataka. Kontrolor mora odobriti interne akte koji će usmeravati primenu odgovarajućih mera i pokazati usklađenost sa zakonskim zahtevima. Što se tiče tehničkih mera sigurnosti, odnose se na zaštitne mere koje se postavljaju na fizičkim lokacijama, sisteme/uređaje informacione tehnologije koji se koriste unutar kontrolora ili kao deo krajnjih proizvoda koji se koriste i koji se odnose na obradu ličnih podataka. Ovo takođe uključuje ugovorno uređenje tehničkih mera koje kontrolor dogovara sa trećim licima koja imaju pristup ličnim podacima ili sa kojima sudeluje u obradi podataka. Neke od tehničkih mera koje kontrolori moraju sprovesti predviđene su članom 31. Zakona o zaštiti podataka o ličnosti i to:

- Anonimizacija i enkripcija ličnih podataka;
- Sposobnost da se obezbedi poverljivost, integritet, dostupnost i održivost u kontinuitetu sistema i usluga obrade;
- Korišćenje jakih lozinki na računarima, kreiranje rezervnih kopija podataka;
- Sposobnost da se ponovnog uspostavljanja dostupnosti i pristupa ličnim podacima blagovremeno u slučaju fizičkog ili tehničkog incidenta;
- Proces redovnog testiranja, procene efektivnosti tehničkih i organizacionih mera kako bi se garantovala bezbednost obrade;
- Upotreba antivirusnih programa, itd.

3.3.2 Prava subjekta podataka

U procesu obrade ličnih podataka od strane kontrolora, fizičko lice je glavna i centralna stranka ovog procesa, koju Zakon o zaštiti ličnih podataka smatra kao „Subjekt podataka“. Stoga, subjekat podataka u skladu sa Zakonom o zaštiti ličnih podataka uživa prava kao nosilac podataka, koja su odgovornost kontrolora da sprovodi ova prava. U skladu s tim, svaki kontrolor, koji obrađuje lične podatke, dužan je da subjektu podataka pruži potrebne informacije u vezi sa njegovim podacima koji će se obrađivati. Član 12. Zakona o zaštiti podataka o ličnosti navodi detaljne informacije koje se moraju dostaviti subjektu podataka. Nosilac podataka ima pravo da od kontrolora zahteva ispravku netačnih podataka koji se na njega odnose, popunjavanjem nepotpunih ličnih podataka⁴⁷.

Veoma važno pravo koje pripada subjektu podataka je pravo na brisanje ili “Pravo na zaborav”.⁴⁸ Pravo na zaborav se obično primenjuje u slučajevima kada postoji jedan od sledećih razloga:

47 Ibidem, član 15.

48 Ibidem, član 16.

- Lični podaci više nisu potrebni u odnosu na cilj za kojeg su prikupljeni ili obrađeni;
- Subjekt podataka povuče saglasnost na kojoj se zasniva obrada u skladu sa članom 5, stav 1, pod stavka 1.1 ili članom 8, stav 2, pod stavka 2.1 ovog zakona i ako ne postoji drugi pravni razlog za obradu;
- Subjekt podataka se protivi obradi u skladu sa članom 20, stav 1 ovog zakona i ne postoje jači legitimni razlozi za obradu ili se subjekt podataka protivi obradi u skladu sa članom 20 stav 2 ovog zakona;
- Lični podaci su obrađeni na nezakonit način;
- Lični podaci moraju se izbrisati da bi se ispunila neka zakonska obaveza kojoj podleže kontrolor;
- Lični podaci su prikupljeni u vezi sa ponudom usluga informacionog društva kako je navedeno u članu 7, stav 1 ovog člana.

Subjekt podataka ima pravo dobiti od kontrolora ograničenje obrade, ako se primenjuje jedan od sledećih kriterijuma:

- Subjekta podataka osporava tačnost ličnih podataka za razdoblje koje omogućava kontroloru da proverava tačnost ličnih podataka;
- Obrada je nezakonita i subjekt podataka protivi se brisanju ličnih podataka i umesto toga zahteva ograničavanje njihove upotrebe;
- Kontroloru više nisu potrebni lični podaci u cilju obrade, već ih subjekt podataka traži za uspostavljanje, vršenje ili zaštitu pravnih zahteva;
- Subjekt podataka protivi se obradi u skladu sa članom 20, stav 1 ovog zakona, dok se ne potvrdi da li legitimni razlozi kontrolora dominiraju razlozima subjekta podatak.

Prema članu 20. Zakona, nosilac podataka ima pravo da bude obavešten u slučajevima kada se njegovi lični podaci prenose sa jednog kontrolora na drugog kontrolora, kao i pravo na prigovor na obradu njegovih ličnih podataka.

Nosilac podataka u procesu obrade ličnih podataka je u središtu, a njegova prava zagarantovana zakonom su isključiva prava predviđena, kako bi se osigurala obrada ličnih podataka u potpunosti u skladu sa odredbama Zakona o zaštiti ličnih podataka, a u svakom slučaju da garantuju pravnu sigurnost subjekta ličnih podataka.

3.3.3 Uloga i odgovornosti Agencije za informacije i privatnost

Zakon o zaštiti ličnih podataka 2019 je izdata u skladu sa EU GDPR uredbom, stoga je uloga AIP-a, regulisana ovim zakonom, u skladu sa zahtevima EU za nezavisno telo sa punim ovlašćenjima u oblasti zaštite ličnih podataka. Stoga, na osnovu odredbi Zakona o zaštiti ličnih podataka, AIP je odgovoran i ima puna ovlašćenja da vrši nadzor nad sprovođenjem zakona i to:

- Primanju i razmatranju žalbi u vezi zaštite ličnih podataka;
- Izrada, planiranje i preduzimanje inspekcijских radnji za nadzor nad sprovođenjem zakona o zaštiti podataka o ličnosti;
- Nadzor nad adekvatnošću preduzetih postupaka i mera za sigurnost ličnih podataka u skladu sa zakonom;
- Priprema i sprovođenje kampanja podizanja svesti i informisanja građana o njihovim pravima kao subjekata ličnih podataka i sprovođenje informativnih kampanja za javne i privatne kontrolore o zakonskim obavezama u vezi sa obradom ličnih podataka;
- Istraživanje i analiza trendova razvoja u oblasti zaštite ličnih podataka, uključujući davanje relevantnih preporuka;
- Davanje saveta Skupštini, Vladi, institucijama i drugim organima o zakonodavnim i upravnim merama u vezi sa zaštitom prava i sloboda fizičkih lica u pogledu obrade ličnih podataka.

Međutim, Agencija za informacije i privatnost se suočava sa ograničenim ljudskim kapacitetima što stvara poteškoće u sprovođenju ovog zakonskog okvira koji je veoma unapređen. To potvrđuje i poslednji

Izveštaj Evropske komisije o Kosovu⁴⁹. Tokom zadnjih godina, u međuvremenu, AIP je preduzela niz inicijativa koje su u funkciji unapređenja zaštite ličnih podataka i obradio je značajan broj tužbi, davanjem novčane kazne za prekršaje u vezi sa zaštitom ličnih podataka⁵⁰.

3.3.4 Sankcije za povredu ličnih podataka

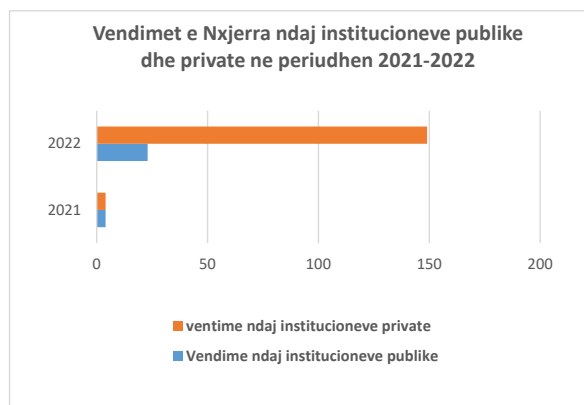
Članom 92. Zakona o zaštiti podataka o ličnosti predviđene su sankcije za svaku situaciju povrede ličnih podataka. AIP je dobio puna ovlašćenja da izriče novčane kazne kontrolorima podataka koji postupaju suprotno zahtevima Zakona o zaštiti ličnih podataka. Kao što je već gore napomenuto, zakonske odredbe su definisale šta je povreda ličnih podataka, a izricanje novčanih kazni od strane AIP-a se razlikuje od povreda odredbi Zakona o zaštiti ličnih podataka, uključujući novčane kazne za povredu opštih odredbi zakona, naviše na nezakonitu obradu ličnih podataka, direktni marketing, nadzor kamerom, biometrijske karakteristike, itd. Kazne od dvesta evra (200 evra) pa do dve hiljade evra (2.000 evra) mogu biti izrečene za fizička lica, dok za pravna lica mogu biti izrečene od četiri hiljade evra (4.000 evra) do četrdeset hiljada evra (40.000 evra).

3.4 Analiza podataka za zaštitu ličnih podataka

Iz podataka prikazanih u narednim grafikonima, značajno je povećanje broja predmeta koji su primljeni u vidu žalbi u AIP. Iz ove statistike se vidi da imamo porast broja žalbi, posebno za zloupotrebu ličnih podataka, direktni marketing i nadzor kamerom. Čak se i broj odluka koje je AIP izdao tokom 2022. god. povećao. Iz podataka koje je AIP objavio za prvu polovinu 2023. god., uočava se približno isti trend žalbi u odnosu na 2022. god. Povećanje broja žalbi može se opravdati operacionalizacijom AIP-a i kampanjama podizanja svesti od strane AIP-a. Statistički podaci podnetih žalbi, ali i izrečenih kazni tokom ovog perioda, ukazuju na izazove sa kojima se suočava Kosovo u oblasti poštovanja usklađenosti sa zahtevima Zakona o zaštiti ličnih podataka.



Grafikon 4. Žalbe primljene od strane AIP-a.



Grafikon 5. Odluke izdate od strane AIP-a.

Agencija za informacije i privatnost preduzela je radnje u cilju uvida i kontrole kontrolora ličnih podataka. Shodno tome, AIP je uveliko povećao broj inspekcija po službenoj dužnosti i na zahtev tokom 2022. god. Veliki broj slučajeva u kojima su javne institucije postavile nadzorne kamere kršeći zakonske zahteve i dalje zabrinjava. Tokom 2022. god., inspekcijama AIP-a u svim opštinama Republike Kosovo, utvrđeno je da je u nekim opštinama primećeno da je sistem nadzora sa kamerom u suprotnosti sa odredbama Zakona o Zaštiti ličnih podataka, gde su preduzete konkretne radnje, u saradnji sa nadležnim institucijama za bezbednost, da se te kamere oduzmu, odnosno uklone iz upotrebe⁵¹. U nekim slučajevima, nezakonito

49 Evropska komisija, Izveštaj Kosova 2022, str. 31-32. Dostupan na: <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Kosovo%20Report%202022.pdf>.

50 Ibidem.

51 <https://betimiperdrejtesi.com/sogojeva-dermaku-me-2022-aip-gjeti-se-vetem-dy-komuna-i-kishin-vendosur-sipas-ligjit-kamerat-ne-sheshet-publike/>.

postavljene kamere su zaplenjene, kao na primer u opštini Štrpce.⁵² AIP je pripremio inspekcijski plan za 2023. god.⁵³

Iz analize odluka AIP-a objavljenih na svojoj veb stranici, kojima se uglavnom ili izriče novčana kazna ili nalaže zabrana obrade ličnih podataka, vidi se da su najčešći slučajevi povrede odredbi Zakona br. 06/L-082 o Zaštita ličnih podataka od strane kontrolora odnose se na:

- ***Obrada podataka suprotno sa zakonskim zahtevima (u suprotnosti sa zakonskim kriterija i načela obrade ličnih podataka predviđenih zakonom)***

Najčešći slučajevi kada kontrolori obrađuju lične podatke suprotno zakonskim zahtevima ZZLP-a su slučajevi kada postupe ne primenjujući barem jedan od zakonskih kriterijuma za obradu ličnih podataka, predviđenih članom 5. Zakona o Zaštita ličnih podataka i adresirani u poglavlju "3.2.1.2 Pravni kriterijumi za obradu ličnih podataka" ovog izveštaja, pa čak i kada se ne poštuju principi obrade ličnih podataka predviđeni članom 4. zakona.

- ***Nadzor kamerom u suprotnosti sa zahtevima propisanim Zakonom o zaštiti ličnih podataka***

U slučaju obrade ličnih podataka korišćenjem sistema za nadzor kamera, kontrolori su dužni da postupaju u skladu sa relevantnim odredbama ZZLP-a, primenjujući opšte i posebne odredbe sistema za nadzor kamera. Savetuje se kontrolorima da pre instaliranja sistema za nadzor kamera, pored sprovođenje zakonskih odredbi, razmotre i „kontrolnu listu“ sa sledećim pitanjima:

- *Svrha* – Postoji li jasna svrha za instaliranje sistema za video nadzor?
- *Zakornost* – Koja je pravna osnova za korišćenje sistema za video nadzor?
- *Nužnost* – Može li se pokazati da je instalacija sistema za video nadzor neophodna za postizanje vašeg cilja?
- *Proporcionalnost* – Ako će se sistem za video nadzor koristiti u druge svrhe osim sigurnosti, da li ste u mogućnosti da pokažete i opravdate da su ove druge upotrebe proporcionalne?
- *Sigurnost* – Koje mere će se poduzeti da snimci sistema za video nadzor budu osigurani i sigurni od vanjskih smetnji i mogućnosti narušavanja privatnosti subjekata, kako tehnički tako i organizaciono?
- *Čuvanje* – Koliko dugo ćete čuvati snimke, imajući u vidu da se ona ne treba čuvati duže od mesec dana, osim ako nije drukčije potrebno u zakonite svrhe?
- *Transparentnost* – Kako ćete obavestiti ljude da ih snimate i hoćete li im pružiti druge informacije koje zahtevaju obaveze transparentnosti, pristup njihovim ličnim podacima na zahtev?

U mnogim slučajevima, AIP je otkrio da kontrolori nisu postupili u skladu sa ovim zahtevima.

- ***Direktni marketing***

Kontrolori koriste lične podatke u svrhu pružanja robe i usluga subjektima ličnih podataka putem poštanskih usluga, telefonskih poziva, imejla ili drugih oblika komunikacije⁵⁴. Čak i u direktnom marketingu, kontrolor je dužan primeniti barem jedan od kriterija zakonske obrade predviđenih člankom 5. ZZLP, gde je pravni kriterijum koji se najčešće koristi u direktnom marketingu „saglasnost“ subjekta ličnih podataka.

Agencija za informisanje i privatnost je, u postupku nadzora nad Zakonom o zaštiti ličnih podataka, tokom 2022. god. izrekla ukupno osam (8) kazni⁵⁵ institucijama javnog i privatnog sektora, kao u tabeli u nizu:

52 <https://zeri.info/aktuale/490795/aip-ja-konfiskon-kamerat-ilegale-ne-shterpce/>.

53 <https://aip.rks-gov.net/download/plani-i-inspektimit-per-mbrojtjen-e-te-dhenave-personale/>.

54 <https://aip.rks-gov.net/download/udhezues-per-perpunimin-e-te-dhenave-personale-per-qellim-te-marketingut-te-drejtperdrejte-2/?wpdmdl=2266&refresh=64c9fef145d7a1690959601>.

55 <https://aip.rks-gov.net/vendimet-nga-ankesat/vendimet-nga-ankesat-e-mbrojtjes-ne-te-dhena-personale/>.

Institucija	Kazna	Povreda zakona
Poreskoj upravi Kosova	20.000 evra	Nezakonita obrada ličnih podataka.
Opština Podujeva	20.000 evra	Nezakonita obrada ličnih podataka
Sigal Uniqa Grupa Austrija	50.000 evra	Povrede odredaba o sigurnosti ličnih podataka, te opšta povreda odredaba Zakona o zaštiti ličnih podataka.
Agencija za razvoj poljoprivrede	30.000 evra	Nezakonita obrada ličnih podataka.
BB Priština (fizičko lice, anonimizirani podaci)	20.000 evra	Nezakonita obrada ličnih podataka.
“Bluechip International” L.L.C.	5.000 evra	Nezakonita obrada ličnih podataka.
“Kayalar Telekom” Sh.P.K.	4.000 evra	Nezakonita obrada ličnih podataka.

Tabela 2. Kazne za povredu ličnih podataka (Izvor: AIP).

Dok do 30. juna 2023. god. Agencija za informacije i privatnost navodi jednu (1) kaznu izrečenu Socijaldemokratskoj partiji Kosova⁵⁶ - novčana kazna od 20.000 evra zbog nezakonite obrade ličnih podataka.

3.5 Izazovi u Zaštita ličnih podataka

Neki od izazova sa kojima se Agencija za informacije i privatnost kontinuirano suočava u pogledu zaštite ličnih podataka su:

- Nedostatak ljudskih kapaciteta u Agenciji za informacije i privatnost, praćena nedostatkom na važnim pozicijama unutar institucije.

O ovoj činjenici svedoči Izveštaj o napretku Evropske komisije za 2022. god., ali i Godišnji izveštaj o radu AIP-a za 2022. god., kao i Plan učinka za 2023. god.⁵⁷. Ovi institucionalni izazovi su odraz ograničenih budžetskih kapaciteta za zapošljavanje osoblja, njihovo osposobljavanje u skladu sa razvojem u zemljama EU, kako u pogledu pristupa, tako i zaštite ličnih podataka. Značajan broj stručnih pozicija AIP-a odobrenih budžetom i prema organizacionoj šemi ostaje nepopunjen, što utiče na kvalitet i efikasnost AIP-a;⁵⁸

- Ograničen broj zaposlenih u Odeljenju za zaštitu podataka, sa posebnim akcentom na uočljiv nedostatak inspektora, koji imaju mandat da vrše nadzor nad primenom Zakona o zaštiti ličnih podataka.

Potreba za izgradnjom kapaciteta u vidu obuke službenika AIP-a je stalna, s obzirom na složenost oblasti.

- Nedostatak institucijskih kapaciteta kontrolora (javnih i privatnih institucija), uključujući nedostatak svesti da ispoštuju zahteve zakona za pristup javnim dokumentima.

To uključuje neimenovanje službenog lica za zaštitu ličnih podataka, nedostatak procedura i politika u vezi sa zaštitom ličnih podataka, kao i potrebu za obukom. U ovom pogledu neophodna je uloga AIP-a u informisanju, obuci i podizanju svesti.

- Nedostatak smernica koje proizilaze iz Zakona o zaštiti ličnih podataka.

Evidentna je potreba za izdavanjem različitih smernica od strane AIP-a, kako bi se kontrolorima olakšala primena zakona. Izdavanje ovih praktičnih smernica u svrhu primene zakona, posebno u pogledu pojedinih poglavlja, bilo bi od velike pomoći kontrolorima, koji sprovode odredbe Zakona o zaštiti ličnih

⁵⁶ <https://aip.rks-gov.net/vendimet-nga-ankesat/vendimet-nga-ankesat-e-mbrojtjes-ne-te-dhena-personale/>.

⁵⁷ <https://aip.rks-gov.net/download/plani-i-performances-per-vitin-2023/?ëpdmdl=2686&refresh=64c9fb-63976ca1690958691>.

⁵⁸ <https://aip.rks-gov.net/download/plani-i-performances-per-vitin-2023/?ëpdmdl=2686&refresh=64c9fb-63976ca1690958691>.

podataka.

S druge strane, glavni izazovi sa kojima se suočavaju *subjekti ličnih podataka* su:

- Obrada podataka suprotno sa zakonskim zahtevima (u suprotnosti sa zakonskim kriterijima i načelima obrade ličnih podataka predviđenih zakonom);
- Video nadzor u suprotnosti sa zahtevima propisanim Zakonom o zaštiti ličnih podataka; i
- Direktni marketing.

4. REZULTATI REGIONALNIH DISKUSIJA I ANKETIRANJA

4.1 Regionalne informativne diskusije

Platforma CIVIKOS je u saradnji sa Agencijom za informacije i privatnost organizovala sedam informativnih sesija u svim regionima Kosova. Na ovim regionalnim informativnim sesijama organizovanim u Gnjilanu, Peći, Đakovici, Uroševcu, Mitrovici, Prizrenu i Prištini, učestvovali su uglavnom predstavnici nevladinih organizacija, medija i lokalnih veća. U većini slučajeva učestvovali su i predstavnici opštinskih institucija. Ove sesije se organizuju u obliku razgovora kako bi se promovisala uloga AIP-a i dve oblasti odgovornosti AIP-a. Tokom ovih sesija, predstavnici AIP-a su odgovarali na pitanja koja su im postavljena.

Na ovim informativnim sesijama, njeni službenici su predstavili Agenciju za informacije i privatnost, uključujući njen mandat i zakonske odgovornosti. Urađena je opšta prezentacija pravnog okvira koji pokriva pristup javnim dokumentima, uključujući obaveze institucija i prava građana da traže pristup, kao i ulogu AIP-a u nadzoru zakona o pristupu javnim dokumentima. Predstavljen je i pravni okvir za zaštitu ličnih podataka, uključujući važeću zakonsku regulativu, obaveze kontrolora podataka i ulogu AIP-a kao nezavisne institucije u nadzoru nad sprovođenjem zakona o zaštiti ličnih podataka. AIP i CIVIKOS su ove sesije iskoristili za distribuciju promotivnih materijala za pristup javnim dokumentima i zaštitu ličnih podataka, što su učesnici visoko ocenili.

Iz diskusija tokom ovih sesija primećuje se da većina učesnika iz nevladinih organizacija ima osnovna znanja o pravu na traženje javnih dokumenata, te je donekle informisana o zakonskim procedurama u vezi sa pristupom javnim dokumentima. Opće je uverenje da je pristup javnim dokumentima napredovao poslednjih godina. Međutim, postoji mnogo slučajeva u kojima javne institucije odbijaju pristup, nude ograničene odgovore ili čute. Predstavnici institucija su u velikom broju slučajeva prihvatili nedostatak ljudskih kapaciteta za blagovremeni pristup, posebno u slučajevima zahteva za pristup javnim dokumentima koji se odnose na procedure nabavki. U nekim slučajevima su spomenuti i pozitivni primeri, gde je intervencija nevladinih organizacija učinila da javne institucije povećaju transparentnost i objave dokumente koji bi inače trebali biti objavljeni proaktivno. U svakoj od ovih informativnih sesija, predstavnici AIP-a su dali jasne informacije o tome koji dokumenti su javni, a koji dokumenti nisu javni, uključujući one koji se odnose na poslovnu tajnu, intelektualnu svojinu i anonimizaciju ličnih podataka. Istovremeno, razgovaralo se i o poverljivim dokumentima, ako su bili podvrgnuti postupku tajnosti.

Iako je AIP razvio obuku za službenike o pristupu javnim dokumentima i javnim institucijama, te imaju pravo da se obrate AIP-u ukoliko nemaju jasan zahtev za pristup, potreba dalje promocije pristupa javnim dokumentima je uočena iz diskusije i povećanje kapaciteta javnih institucija za rešavanje zahteva za pristup javnim dokumentima na odgovarajući način. Povećanje transparentnosti javnih institucija, kroz proaktivno objavljivanje dokumenata, ostaje izazov.

U oblasti zaštite ličnih podataka, iako postoji povećanje svesti nevladinih organizacija i javnih institucija, situacija je i dalje veoma izazovna na terenu. Neke od najproblematičnijih situacija koje su obrađene su slučajevi instaliranja kamera suprotno zakonskim zahtevima, skladištenje i obrada podataka bez pravnog osnova, direktni marketing od strane poslovnog sektora, zloupotreba ličnih podataka i krađa identiteta, neovlašćeno objavljivanje ličnih podataka, objavljivanje ličnih podataka od strane medija i

slične situacije. Iz razgovora je zaključeno da značajan broj nevladinih organizacija prikuplja i obrađuje lične podatke u obavljanju svoje delatnosti, ali nemaju internu politiku o ličnim podacima.

Iz razgovora je zaključeno da Agencija za informacije i privatnost, iako je sa sadašnjim mandatom operacionalizovana pre dve godine, međutim, nema dovoljno ljudskih kapaciteta za vršenje inspekcijskih nadzora i rešavanje velikog broja predmeta koji se odnose na zaštitu ličnih podataka. AIP trenutno radi sa otprilike polovinom kapaciteta potrebnih za ispunjavanje svog mandata u obe oblasti svoje nadležnosti. Uprkos ograničenim kapacitetima, AIP je uspeo da se izbori sa velikim brojem slučajeva u vezi nezakonskog prikupljanja i obrade ličnih podataka, posebno postavljanjem kamera na javnim prostorima, kao i drugim slučajevima povreda ličnih podataka, bilo po žalbi ili po službenoj dužnosti.

4.2 Anketiranja

Pored informativnih sesija, pripremljen je i upitnik koji je obuhvatio pristup javnim dokumentima i zaštitu ličnih podataka. Upitnik je imao za cilj da analizira koliko su NVO i privredni subjekti informisani o ove dve oblasti obuhvaćene AIP-om, koliko su ovi subjekti usklađeni sa zakonskim zahtevima u oblasti zaštite podataka o ličnosti, te ujedno pomoći AIP-u u razvoju interventnih programa u ovim oblastima, radi ispunjavanja svojeg mandata. Stoga je istraživanje zamišljeno kao sredstvo za razumevanje trenutne situacije u pogledu potreba i primene zakona za pristup javnim dokumentima i zaštitu ličnih podataka.

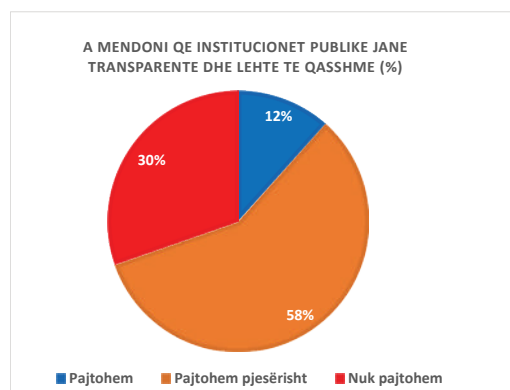
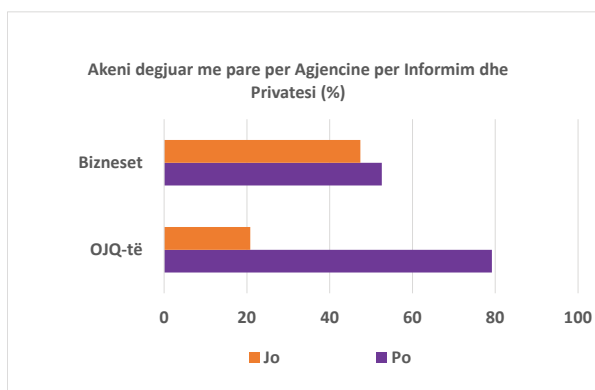
U sklopu ankete primljeno je ukupno 124 upitnika koje su popunile nevladine organizacije i preduzeća. Iako broj popunjenih upitnika nije veliki, s obzirom na broj registrovanih NVO i biznisa, ograničen broj odgovora ukazuje na nedostatak informisanosti i svesti NVO i poslovnog sektora o značaju pristupa javnim dokumentima i zaštiti ličnih podataka, ali i obaveze koje imaju posebno u oblasti zaštite ličnih podataka.

Anketa je popunjena anonimno i u nastavku je data analiza nekih od glavnih pitanja koja se odnose na obim ovog izveštaja, uključujući i njihovo tumačenje.

4.2.1 Pristup javnim dokumentima

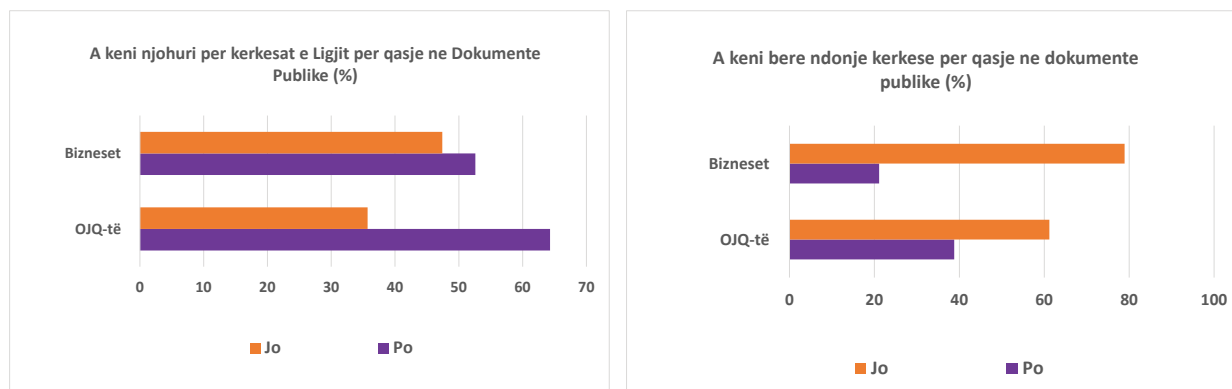
Informisanje o ulozi i odgovornosti Agencije za informacije i privatnost

Na pitanje "Da li ste ranije čuli za Agenciju za informacije i privatnost?", oko 79,2% anketiranih koji su odgovorili i koji predstavljaju nevladine organizacije, odgovorilo je da je ranije čulo za AIP, dok je njih 20,8% odgovorilo negativno. Među anketiranim iz poslovnog sektora, samo 52,6% njih je odgovorilo da su čuli za AIP ranije, u poređenju sa 47,4% koji ranije nisu čuli za AIP. Dok što se tiče transparentnosti javnih institucija, samo 12% ispitanika smatra da su javne institucije transparentne i lako dostupne, 58% se delimično slaže sa nalazom da su javne institucije transparentne i lako dostupne, dok se 30% ne slaže.

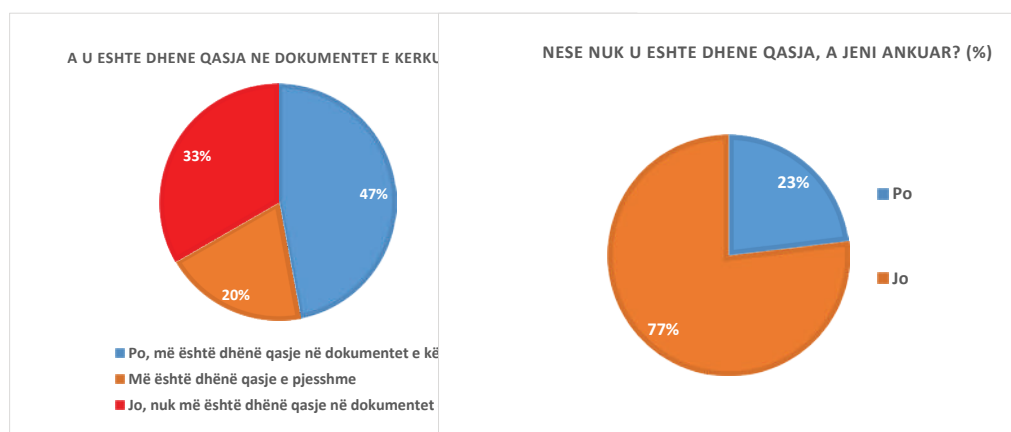


Na pitanje "Da li ste upoznati sa zahtevima Zakona o pristupu javnim dokumentima", 64,3% NVO je odgovorilo da je upoznato sa zahtevima Zakona o pristupu javnim dokumentima, dok 35,7% njih

izjavljuje da nije upoznato sa ovim zahtevima. Na isto pitanje, oko 52,6% preduzeća je odgovorilo da ima znanja o zakonskim zahtevima, dok je oko 47,4% da nema znanja o ovim zahtevima. Dok je na pitanje *“Da li ste nekada predali zahtev za pristup javnim dokumentima?”*, 38.8% NVO je potvrdilo da su podnale zahtev za pristup javnim dokumentima, naspram 61,2% njih koji nikada nisu podneli takav zahtev. Samo oko 21% preduzeća koja su odgovorila na upitnik potvrdila je da su ikada podnela zahtev za pristup javnim dokumentima, dok njih 79% nije podnelo nijedan takav zahtev.



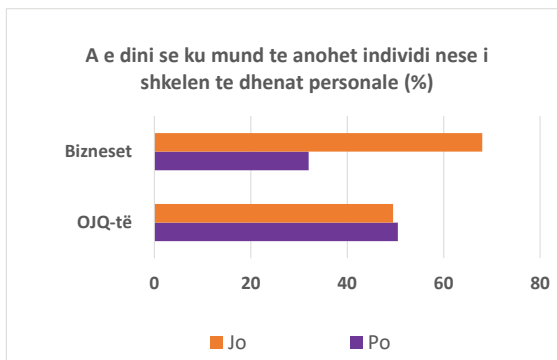
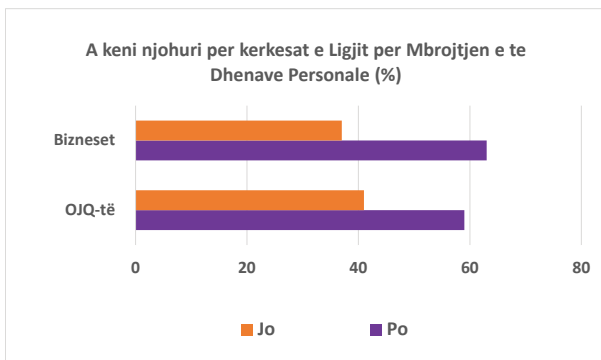
Na pitanje *“Da li im je omogucen pristup traženim dokumentima?”*, oko 47% ispitanika je odgovorilo da im je omogucen pristup traženom dokumentu, 20% je dobilo ograničen pristup, a 33% da im nije omogucen pristup. Samo 23% onih kojima nije odobren pristup odgovorilo je da su predali žalbu na odluku kada im se odbio pristup ili dao ograničen pristup. U 39% slučajeva žalba je bila uspešna i omogucen pristup, dok je u 61% slučajeva žalba bila neuspešna.



4.2.2 Zaštita ličnih podataka

Informisanje u vezi zahteva Zakona o zaštiti ličnih podataka

Na pitanje *“Da li ste upoznati sa zahtevima Zakona o pristupu javnim dokumentima?”*, 59% NVO je odgovorilo da je upoznato sa zahtevima Zakona o zaštita ličnih podataka, dok 41% njih izjavljuje da nije upoznato sa ovim zahtevima. Na isto pitanje, oko 63% preduzeća je odgovorilo da ima znanja o zakonskim zahtevima, dok je oko 37% da nema znanja o ovim zahtevima. Dok je na pitanje *“Znate li gde se pojedinac može požaliti ako su njegovi lični podaci povređeni?”*, ove informacije ima 50,5% NVO, naspram 49,5% koji nemaju ove informacije. Samo 32% preduzeća koja su odgovorila na upitnik jasno zna gde se pojedinac može žaliti u slučaju povrede ličnih podataka, dok 68% onih koji su odgovorili nemaju ove informacije.



Na pitanju «Šta mislite koja institucija najčešće vrši povrede ličnih podataka?» postoji percepcija da javne institucije najčešće vrše povrede ličnih podataka, zatim javna preduzeća, bolnice, komercijalne banke, supermarketi, školski vrtići i tako dalje. U ovom pitanju ispitanici su imali priliku da izaberu više od jedne opcije.



Unutrašnji propisi i procedure za zaštitu ličnih podataka;

Na pitanje “Da li vaša organizacija/preduzeće ima unutrašnji propis za zaštitu ličnih podataka?”, oko 51% NVO je odgovorilo da NVO ima unutrašnju politiku ličnih podataka, a 49% je odgovorilo da NVO nema unutrašnju politiku zaštite ličnih podataka. Na isto pitanje, oko 26,3% preduzeća je odgovorilo da imaju unutrašnje propise zaštite ličnih podataka, a 73,7% je odgovorilo da preduzeće nema unutrašnje propise zaštite ličnih podataka. Od ispitanika koji su odgovorili da nemaju interne propise za zaštitu ličnih podataka, među glavnim razlozima za nepostojanje takvih propisa su: nedostatak kapaciteta za pripremu takvog propisa u 39% slučajeva među NVO i u 33% slučajeva preduzeća; nepoznavanje zakonskih uslova za takve propise 26,8% NVO i 40% preduzeća; i neizvesnost da li su zahtevi zakona primenjivi na ove subjekte kod 25% NVO-a i oko 40% preduzeća. Samo 25% NVO i 40% preduzeća koji su odgovorili da nemaju unutrašnji propis zaštite ličnih podataka odgovorilo je da je nedostatak takvog propisa zato što ne prikupljaju i ne obrađuju lične podatke. Oko 23,5% preduzeća i oko 21,3% NVO koje nemaju unutrašnje propise ne planiraju kreiranje unutrašnjeg propisa za zaštitu ličnih podataka jer nemaju kapacitet. Ukoliko bi im se ponudila stručna podrška za izradu unutrašnjeg propisa, to bi učinilo 52,9% preduzeća i 54,7% NVO koje nemaju unutrašnje propise zaštite ličnih podataka. Dok će 29% preduzeća i 13% NVO njih pripremiti svojim kapacitetima. Što se tiče pitanja «Da li imate unutrašnje procedure za postupanje u slučaju povrede ličnih podataka?», 63,3% NVO je istaklo da imaju takvu proceduru, dok 36,7% nema takvu unutrašnju proceduru. Od preduzeća koja su odgovorila, 68,4% ima unutrašnju proceduru za postupanje u slučaju povrede ličnih podataka, naspram 31,6% onih koji su odgovorili da nemaju unutrašnju proceduru.

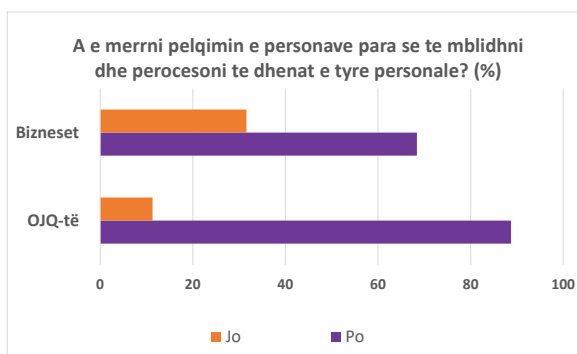
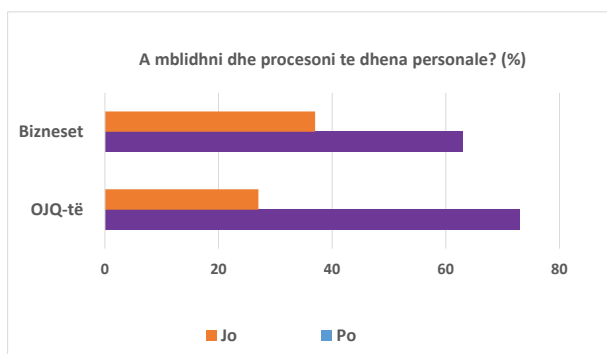
Na pitanje “Da li je vaša organizacija izvršila unutrašnju procenu rizika u vezi sa zaštitom ličnih podataka?” 41,4% NVO koje su odgovorile navelo je da je NVO radi takvu procenu, naspram 58,6% koji su odgovorili da takva procena ne radi. U preduzećima je samo 15,8% odgovorilo pozitivno, naspram 84,2% njih koji su istakli da ne postoji unutrašnja procena rizika u vezi sa zaštitom ličnih podataka.

Službena lica za zaštitu ličnih podataka i obuku osoblja u vezi sa zaštitom ličnih podataka

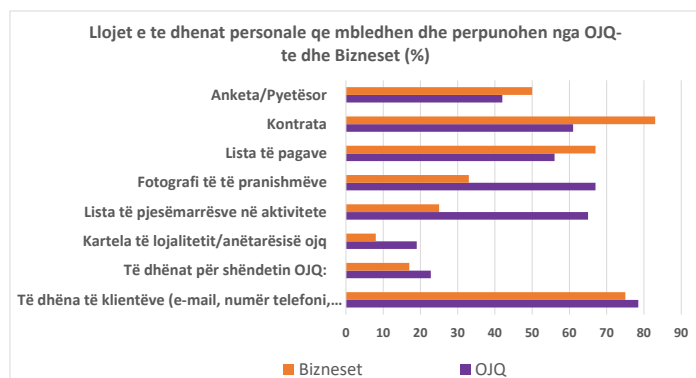
Na pitanje “Da li je neko od vaših zaposlenih obučen za zaštitu ličnih podataka?”, samo 25,8% NVO navodi da je bilo ko od njihovog osoblja obučen za zaštitu ličnih podataka. Procenat preduzeća koja su odgovorila da imaju osoblje obučeno za zaštitu ličnih podataka je samo 10,5%. Dok je samo 26% nevladinih organizacija i 31,6% preduzeća izjavilo da imaju svoje službeno lice odgovorno za zaštitu ličnih podataka.

Prikupljanje i prerada ličnih podataka;

Na pitanje “Da li prikupljate i obrađujete lične podatke?”, 73% nevladinih organizacija i 63% preduzeća odgovorilo je da prikupljaju i obrađuju lične podatke. Dok 27% nevladinih organizacija i 37% preduzeća kaže da ne prikupljaju i ne obrađuju lične podatke. 88,7% nevladinih organizacija i 68,4% preduzeća navodi da pre prikupljanja i obrade ličnih podataka, uzimaju prethodnu saglasnost subjekata podataka. Takođe, iz dobijenih odgovora proizilazi da je 41% NVO i 79% preduzeća postavilo sigurnosne kamere van svojih objekata. 46% nevladinih organizacija i 65% preduzeća izjavilo je da su postavili znakove i odluke koje obavješavaju druga lica o tim kamerama.



Iz dobijenih odgovora vidi se da NVO i preduzeća prikupljaju i obrađuju različite lične podatke, na različitim pravnim osnovama, uključujući ugovor i saglasnost. Podatke o korisnicima (imejl, broj telefona, itd.) prikuplja oko 78,5% nevladinih organizacija i 75% preduzeća. Izveštava se da zdravstvene podatke prikuplja 22,8% nevladinih organizacija i 17% preduzeća; Listu učesnika u aktivnostima prijavilo je 65% NVO i 25% preduzeća; Fotografije učesnika 67% nevladinih organizacija i 33% preduzeća, podaci o platnim spiskovima, ugovori i ankete su takođe prijavljeni kao način prikupljanja ličnih podataka.



5. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

5.1 Pristup javnim dokumentima u Republici Kosova

- Kosovo ima pravni okvir za pristup javnim dokumentima u skladu sa međunarodnim standardima u ovoj oblasti. Ustav Republike Kosovo daje garancije za pristup javnim dokumentima, dok Zakon o pristupu javnim dokumentima iz 2019. god. detaljno reguliše proces pristupa javnim dokumentima, i definiše institucionalne mehanizme za rešavanje zahteva za pristup javnim dokumentima i rešavanje žalbi za odbijanje ili ograničavanje pristupa.
- Organizacije civilnog društva i mediji su neprestano igrali veoma važnu ulogu u razvoju transparentnosti i odgovornosti javnih institucija u Republici Kosovo. AIP blisko saraduje sa organizacijama civilnog društva u sprovođenju projekata u pravcu ovog cilja.
- Trenutni zakon ima odredbe koje su kontradiktorne i stvaraju nejasnoće o tome koje je podzakonske akte doneo AIP, a koje donosi Vlada na predlog AIP-a. Ovo se pitanje treba razjasniti u budućnosti.
- Treba imati na umu da je AIP nadležna samo da osigura da institucije objavljuju dokumente propisane Zakonom o pristupu javnim dokumentima, ali nije nadležna da se meša u ovlašćenja vlasti u pogledu upravljanja veb stranicama i diktiranja njihovog sadržaja. Shodno tome, nije ni nadležna za donošenje podzakonskih akata iz ove oblasti, već da saraduje u ovom procesu kako bi se odrazili zahtevi zakona. Stoga, Vodič o sadržaju veb stranica javnih institucija, ima nejasnoća u pogledu njegove pravne prirode, jer isti ne može biti obavezujući podzakonski akt. Ovaj vodič može samo usmeravati institucije u pogledu minimalnih zahteva za objavljivanje dokumenata propisanih Zakonom. Stoga, AIP bi mogao ponuditi mnoga pojašnjenja javnim institucijama iz ugla zahteva Zakona o pristupu javnim dokumentima, jer je samo u tom aspektu nadležan AIP.
- Agencija za informacije i privatnost je u poslednje dve godine funkcionalna u institucionalnom smislu, i donela većinu podzakonskih akata i informativnih smernica, koje daju detaljnija i konkretnija pojašnjenja u pogledu prava građana na pristup javnim dokumentima, kao i kao opcije koje se moraju slediti, da bi se ovo pravo ostvarilo. Međutim, ostaje još mnogo toga da se uradi na povećanju kapaciteta samog AIP-a kao nadzorne institucije i javnih institucija koje su odgovorne za omogućavanje pristupa javnim dokumentima. Iz analize statistike žalbi uočava se da je uloga AIP-a u povećanju transparentnosti javnih institucija suštinska, te da javne institucije u većini slučajeva ograničavaju ili odbijaju pristup javnim dokumentima bez osnova.
- Iz statističkih podataka koje je AIP objavio za period 2021-2023. god., uočava se pad u prijavljivanju statistike za pristup javnim dokumentima javnih institucija u AIP za 2022. god. Istovremeno, zabeleženo je smanjenje broja zahteva za pristup javnim dokumentima u 2022. god. u odnosu na 2021. god. i povećanje broja slučajeva u kojima je pristup javnim dokumentima bio ograničen i odbijen. Primećuje se i povećan broj žalbi podnesenih AIP-u u odnosu na period jul 2021. – juni 2023. Takođe, ove statistike pokazuje da je većina slučajeva ograničenja ili odbijanja pristupa javnim institucijama u suprotnosti sa zahtevima Zakona o pristupu javnim dokumentima. Ankete sa nevladinim organizacijama i preduzećima, ali i veliki broj žalbi podnesenih AIP-u, pokazatelji su da javne institucije još uvek nisu u potpunosti transparentne, te stoga ne objavljuju proaktivno dokumente i u velikom broju slučajeva ograničavaju ili odbijaju pristup javnim dokumentima. Treba podsticati i promovisati kulturu komunikacije i saradnje sa građanima u pogledu pristupa javnim dokumentima.
- Anketa sa nevladinim organizacijama i preduzećima pokazuje da značajan broj njih nije informisan o ulozi i mandatu AIP-a. Shodno tome, neophodno je da AIP sprovede dodatno informisanje.
- Javne institucije moraju pažljivo i nesmetano da sprovedu Zakon o pristupu javnim dokumentima.

Tu se uključuje sprovođenje zakonskih zahteva za proaktivno objavljivanje javnih dokumenata i obezbeđivanje punog pristupa javnim dokumentima. Saradnja sa Agencijom za informacije i privatnost, uključujući sprovođenje njenih odluka i uputstava, predstavlja zakonsku obavezu i pomoći će jačanju transparentnosti svih javnih institucija. To uključuje obavezu plaćanja kazni koje je izrekao AIP.

- AIP ima nekih poteškoća u pogledu izvršenja novčanih kazni od strane nekih javnih institucija. Ima zakonsku mogućnost da sprovede izvršenje putem privatnog izvršenja, međutim, to ima finansijske troškove za budžet Agencije, koji do sada nije imao za ovu namenu. Izvršenje preko PAK-a nikada do sada nije praktikovano, i sam po sebi bi bio problematičan za PAK, s obzirom na ljudske kapacitete. Izvršenje nije moguće čak ni preko Trezora, zbog trenutnih zakonskih ograničenja. Pitanje izvršenja novčanih kazni izrečenih javnim institucijama treba se rešavati u širem pravnom kontekstu u okviru Zakona o opštem upravnom postupku, a ne samo za one koje izriče AIP.
- AIP treba da investira u povećanje ljudskih kapaciteta unutar institucije. Ovo uključuje zapošljavanje i obuku osoblja za rešavanje pitanja pristupa javnim dokumentima u skladu sa zakonskim zahtevima.
- Važno je da javne institucije obezbede obuku i svest svojih službenika da omoguće pristup javnim dokumentima u skladu sa zahtevima zakona o pristupu javnim dokumentima. AIP može igrati ključnu ulogu u ovom procesu pružanjem smernica i obuke javnim službenicima.
- Neophodno je da javne institucije svoje interne akte usaglase sa Zakonom o pristupu javnim dokumentima kako bi se obezbedila doslednost i pravična primena zakonodavstva u oblasti pristupa javnim dokumentima.
- Preporučuje se da svaki podzakonski akti koji je izdao AIP bude objavljen na Službenom glasniku Republike Kosovo. Pored formalno-pravnog aspekta, objavljivanje u Službenom glasniku imalo bi bolje efekte informisanja o zakonskom okviru koji je na snazi.

5.2 Zaštita ličnih podataka u Republici Kosovo

- Kosovo ima zakon o zaštiti ličnih podataka, koji je trenutno u skladu sa zahtevima EU u ovoj oblasti. Međutim, potrebni su i mehanizmi sprovođenja i praktična provedba kako bi bili u skladu sa zahtevima EU Acquis-a. Ako se analizira kao celina, sistem zaštite ličnih podataka na Kosovu suočava se sa značajnim izazovima u pravilnom sprovođenju ovog pravnog osnova u praksi.
- Tokom poslednje dve godine, AIP je preduzeo radnje za zaštitu ličnih podataka, posebno sprečavanjem prikupljanja i obrade podataka neovlašćeno i bez pravne zaštite. Izrečen je značajan broj novčanih kazni za koje se veruje da pozitivno utiču na svest kontrolora i obrađivača ličnih podataka. Broj slučajeva kršenja takođe ukazuje na izazove sa kojima se suočava Kosovo u oblasti zaštite ličnih podataka.
- S obzirom na širok opseg zakona o zaštiti ličnih podataka, koji pokriva i privatni sektor, povećanje ljudskih kapaciteta AIP-a je od suštinskog značaja za pravilno sprovođenje zakonskih zahteva.
- Privatni i javni sektor još uvek nisu uspeli da podignu svoju svest u odgovarajućoj meri i stvore kapacitete u pogledu zakonskih zahteva koji se odnose na zaštitu ličnih podataka. Stoga je uloga AIP-a u promovisanju zaštite ličnih podataka, ali i u pružanju podrške kontrolorima i obrađivačima da budu u skladu sa zahtevima Zakona o zaštiti ličnih podataka, i dalje ostaje esencijalna.
- AIP još nije kompletirao čitav okvir podzakonskih akata predviđen Zakonom o zaštiti ličnih podataka, međutim, u Zakonodavnom planu podzakonskih akata za 2023. god. predviđeno je da se to uradi. Ovi podzakonski akti su složeni i još uvek nisu detaljno uređeni čak ni u zemljama regiona.
- Iz ankete je uočeno da su većina NVO i preduzeća kontrolori i obrađivači ličnih podataka. Međutim, veliki procenat njih nije svestan zakonskih zahteva i obaveza koje Zakon o zaštiti podataka o ličnosti predviđa prema njima u slučaju obrade ličnih podataka. Mnogi od ispitanika koji predstavljaju ovaj sektor nisu svesni gde da podnesu žalbu u slučaju povrede ličnih podataka.

Postoji veliki nedostatak internih politika privatnosti, nedostatak ljudskih kapaciteta obučeni u skladu sa zahtevima Zakona o zaštiti ličnih podataka, uključujući i službenog lica odgovornog za zaštitu ličnih podataka.

- Dalja promocija važnosti privatnosti i zaštite ličnih podataka i dalje je neophodna. Istovremeno, promocija uloge i mandata AIP-a kao nadzorne institucije u oblasti zaštite ličnih podataka je važna za povećanje usklađenosti sa zahtevima Zakona o zaštiti ličnih podataka.
- Preporučuje se da Agencija za informacije i privatnost vodi računa o povećanju ljudskih kapaciteta unutar ustanove. Tu se uključuje zapošljavanje i obuka osoblja u skladu sa dešavanjima u zemljama Evropske Unije u pogledu zaštite ličnih podataka. Zapošljavanje upražnjenih stručnih pozicija u AIP-u, koje su već odobrene budžetom, trebalo bi da bude prioritet i uticaće na povećanje kvaliteta rada i efikasnosti rada AIP-a. Posebno je važno povećati broj zaposlenih u Odeljenju za zaštitu podataka, uključujući više specijalizovanih inspektora. Potreba za kontinuiranom obukom službenika AIP-a je od suštinskog značaja kako bi se osiguralo da su svesni o ažuriranim promenama u zakonodavstvu i složenosti oblasti zaštite ličnih podataka.
- AIP treba da igra aktivnu ulogu u poboljšanju institucijskih kapaciteta javnih i privatnih institucija da ispoštuju zahteve Zakona za zaštitu ličnih podataka. To uključuje pomoć u podizanju njihove svesti, razvijanje procedura i politika za zaštitu ličnih podataka i pružanje potrebne obuke. AIP može igrati ključnu ulogu u informisanju i obuci u ovom procesu.
- Pružanje dodatnih priručnika i saveta potrebnih za privatni sektor je vrlo ograničen, s ograničenim brojem trenutnih ljudskih kapaciteta AIP-a. Stoga, poboljšanje institucionalnih kapaciteta AIP u pružanju saveta o sprovođenju Zakona o zaštiti ličnih podataka za privatni sektor trebalo da bude među glavnim prioritetima AIP-a. Preporučuje se da AIP izda praktične smernice koji pomažu kontrolorima u sprovođenju Zakona o zaštiti ličnih podataka. Ove smernice će pomoći u njihovom razumevanju i u smislu primene zakona.
- Podzakonski akti koje je izdao AIP u ovoj oblasti nisu objavljeni u Službenom glasniku Republike Kosovo. Pored formalno-pravnog aspekta, objavljivanje u Službenom glasniku imalo bi bolje efekte informisanja o zakonskom okviru koji je na snazi. Preporučuje se da svaki podzakonski akti koji je izdao AIP bude objavljen na Službenom glasniku Republike Kosovo. Pored formalno-pravnog aspekta, objavljivanje u Službenom glasniku imalo bi bolje efekte informisanja o zakonskom okviru koji je na snazi.

