



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА

1344-47/17
Београд
МЈ



Заштитник грађана
Zaštitnik građana

дел.бр. 19028 датум 27. 06. 19

СИНДИКАТ ПОЛИЦИЈЕ „СЛОГА“
Драган Жебељан

11000 БЕОГРАД
Ул. Дурмиторска 11

Господине Жебељан,

У прилогу Вам достављамо копију препоруке Заштитника грађана 1344-47/17, дел. бр. 19026 од 27. 06. 2019. године, упућене Министарству правде Републике Србије, на основу члана 31. став 2. Закона о Заштитнику грађана („Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 54/07) поводом притужбе коју сте поднели у име Синдиката полиције „Слога“ из Београда.

Сагласно члану 31. став 3. Закона, Министарство правде је у обавези да, најкасније у року од 60 дана од дана пријема препоруке, обавести Заштитника грађана о томе да ли је поступио по препоруци и отклонило недостатак, односно да га обавести о разлозима због којих није поступио по препоруци.

С поштовањем,

31

В.Д. ПОМОЋНИКА ГЕНЕРАЛНОГ СЕКРЕТАРА



Прилог: један

Доставити:

- притужиоцу,
- у списе предмета.



**РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА**

1344-47/17
Београд



Заштитник грађана
Zaštitnik građana

дел.бр. 19026 датум 27.06.19

На основу члана 138. став 1. Устава Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 98/06) и чланова 1. став 1. и 31. став 1. и 2. Закона о Заштитнику грађана („Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 54/07), у поступку контроле законитости и правилности рада Министарства правде Републике Србије, покренутом по притужби Синдиката полиције „Слога“ из Београда, ул. Дурмиторска 11, кога заступа Драган Жебељан, Заштитник грађана

УТВРЂУЈЕ

Министарство правде учинило је пропуст у раду због тога што није поступило по поднесцима Синдиката полиције „Слога“ из Београда од 05. 01. 2017, 14. 03. 2017, 15. 03. 2017. и 22. 05. 2017. године, чиме је повредило право подносиоца притужбе на добру управу.

На основу утврђеног пропуста у раду, Заштитник грађана упућује следећу

ПРЕПОРУКУ

Министарство правде ће, у складу са важећим прописима, без одлагања поступити по поднесцима Синдиката полиције „Слога“ из Београда од 05. 01. 2017, 14. 03. 2017, 15. 03. 2017. и 22. 05. 2017. године, а подносиоца притужбе ће писаним путем обавестити о исходу поступка.

Разлози:

Заштитнику грађана притужбом се обратио Синдикат полиције „Слога“ из Београда, изражавајући незадовољство радом Министарства правде, коме се први пут обратио 05. 01. 2017, вршећи спољашње узбуњивање у смислу чланова 13. и 18. Закона о заштити узбуњивача¹, односно изражавајући незадовољство начином примењивања Закона о тајности података² у Министарству унутрашњих послова. Имајући у виду да у року од два месеца није обавештен о поступању Министарства правде по свом поднеску, дана 14. 03. 2017. године притужилац је упутио нови поднесак, поводом кога је добио информацију да је потребно да се непосредно обрати Групи за надзор над тајношћу података, која је задужена предметом. Подносилац притужбе је након тога 15. 03. 2017. године писарници Управе за заједничке послове републичких органа предао поднесак, насловљен на

¹ „Службени гласник РС“, број 128/14.

² „Службени гласник РС“, број 104/09.

Министарство правде – Групу за надзор над тајношћу података, којим је затражио информације о поступању тог органа поводом својих претходних обраћања, као и остваривање увида у списе предмета. Коначно, притужилац се 22. 05. 2017. године новим поднеском обратио Министарству правде – Групи за надзор над тајношћу података, затраживши да буде обавештен о току и исходу поступања Министарства правде у вези са спољашњим узбуњивањем које је извршио. Тражено обавештење је изостало до тренутка обраћања притужиоца Заштитнику грађана.

Дописом 1344-47/17, деловодни број 23138 од 12. 06. 2017. године **Заштитник грађана је покренуо поступак контроле рада Министарства правде**, имајући у виду да је притужилац документовао своја писана и електронска обраћања поменутом органу, којима је извршио спољашње узбуњивање. Имајући у виду тврдњу притужиоца да није добио одговор Министарства, Заштитник грађана је оценио да наводи притужбе пружају довољан основ за покретање поступка контроле, у смислу члана 25. став 5. Закона о Заштитнику грађана³, па је од Министарства правде затражио изјашњење о основаности притужбе.

Актом бр. 7-00-512/2017-30 од 19. 12. 2017. године, **Министарство правде је доставило изјашњење**, којим је обавестило Заштитника грађана да је притужиоцу упутило акт бр. 07-00-423/2017-19 од 11. 12. 2017. године, који му је експедован 19. 12. 2017. године.

Наведеним актом притужилац је обавештен да је, у тренутку када је доставио комплетну документацију везану за спољашње узбуњивање, тј. 12. 05. 2017. године, истекао период важења сертификата за приступ тајним подацима свим овлашћеним лицима у Групи за надзор над тајношћу података Министарства правде, а поседовање сертификата је основни услов да би неко могао да врши надзор над тајним подацима. Иако је поступак за продужење важења сертификата благовремено покренут од стране Министарства правде, окончан је тек недавно, што значи да овлашћена лица Министарства правде нису могла да предузимају конкретне радње поводом притужиоцевог обавештења. У међувремену, појавило се као спорно питање усаглашености одредаба Закона о тајности података које се односе на инспекцијски надзор са Законом о инспекцијском надзору, па је Министарство правде изразило очекивање да ће се то питање ускоро решити. Такође је указало на то да би предложени надзор подразумевао увид у целу садржину документа са тајним подацима, што важећим Законом о тајности података није прецизно предвиђено. Министарство и поред тога сматра да није спорна потреба да се провери поступање са тајним подацима, и истиче да ће провера бити извршена у будућем периоду. Питање означавања акта о систематизацији радних места одређеним степеном тајности појављивало се као спорно већ више пута у пракси, и то не само у односу на Министарство унутрашњих послова, већ и на друге државне органе са сличном организацијом. Дилеме постоје и у погледу лица овлашћених за одређивање степена тајности, доношења одлука о документима који се означавају одређеним степеном тајности, означавања документа вишим степеном тајности него што би требало и сл. С обзиром на то да се у пракси рада државних органа ова питања често појављују као спорна, сугерисано је да постоји потреба за прецизирањем Закона о тајности података, као и пратећих подзаконских аката. До сада су достављене и званичне иницијативе за измену тог закона, између осталог и из Министарства унутрашњих послова, те стога Министарство правде очекује да ће поменути закон бити детаљно размотрен, а након тога

³ „Изузетно, Заштитник грађана може покренути поступак и пре него што су исцрпљена сва правна средства, ако би подносиоцу притужбе била нанета ненадокнадива штета или ако се притужба односи на повреду принципа добре управе, посебно некоректан однос органа управе према подносиоцу притужбе, неблагоприятан рад или друга кршења правила етичког понашања запослених у органима управе“ – члан 25. став 5. Закона о Заштитнику грађана.

и измењен и допуњен, што би свакако требало да допринесе јаснијем и одговорнијем поступању са тајним подацима.

Након разматрања поменутог акта, дописом 1344-47/17, деловодни број 8207 од 15. 03. 2018. године, **Заштитник грађана је упутио Министарству правде захтев за додатним изјашњењем**, како би прибавио информације о мерама, радњама и/или активностима које је Министарство предузело поводом поднесака притужиоца. Затражене су информације о томе да ли је поступак спољашњег узбуњивања окончан, на који начин, и да ли је подносилац притужбе обавештен о његовом исходу, у смислу члана 18. став 8. Закона о заштити узбуњивача.

Актом бр. 7-00-512/2017-30 од 22. 05. 2018. године, **Министарство правде је доставило додатно изјашњење**, којим је обавестило Заштитника грађана да се подносилац притужбе обраћао Министарству у више различитих поступака, између осталог и ради остваривања права на приступ информацијама од јавног значаја, као и за добијање тумачења појединих одредаба Закона о тајности података. Поступак спољашњег узбуњивања којим је тражена провера поступања са тајним подацима у Министарству унутрашњих послова није окончан, при чему је Министарство правде истакло да ће након његовог завршетка притужилац бити обавештен о исходу, сагласно члану 18. став 8. Закона о заштити узбуњивача.

Министарство правде је такође указало да је предметно спољашње узбуњивање специфично због тога што се односи на тајне податке, због тога што подразумева примену члана 20. Закона о заштити узбуњивача и односи се на податке из дисциплинског поступка који је вођен против припадника МУП-а. Министарство се, такође, позвало на разлоге садржане у свом изјашњењу од 19. 12. 2017. године, због којих није било у могућности да поступи по обраћању притужиоца, а то су: примена Закона о инспекцијском надзору, промена већег броја закона из надлежности Министарства унутрашњих послова, промена унутрашње организације тог министарства, што је све додатно продужило поступање по обраћању притужиоца. Министарство правде наглашава да су поједина питања на која се односи спољашње узбуњивање системског карактера, да нису везана само за Министарство унутрашњих послова већ имају шири смисао, те да се проблеми могу решити само одговарајућом изменом једног или више закона. Министарство правде, као ресорно министарство, обавезало се на предузимање свих мера како би се уочени пропусти и нејасноће у примени Закона о тајности података исправили, што укључује и припрему измена и допуна тог закона.

Након разматрања поменутог акта, дописом 1344-47/17, деловодни број 32315 од 16. 10. 2018. године, **Заштитник грађана је упутио Министарству правде захтев за додатним изјашњењем**, како би прибавио информације о томе да ли је у међувремену окончан поступак спољашњег узбуњивања, те да ли је притужилац о његовом исходу обавештен сагласно члану 18. став 8. Закона о заштити узбуњивача, а уколико поступак спољашњег узбуњивања још увек није окончан, да се изјасни о разлозима због којих поступак није окончан.

Актом бр. 7-00-512/2017-30 од 03. 12. 2018. године, **Министарство правде је доставило друго додатно изјашњење**, којим је обавестило Заштитника грађана да остаје при чињеницама и разлозима који су наведени у изјашњењу од 22. 05. 2018. године. Указало је да је покренуто више различитих поступака који су у вези са Синдикатом полиције „Слога“, а који су међусобно повезани, те да поступак спољашњег узбуњивања још увек није окончан. Када буде завршен, притужилац ће о његовом исходу бити обавештен сагласно члану 18. став 8. Закона о заштити узбуњивача. Поновљени су и аргументи који се односе на специфичност спољашњег узбуњивања, примену Закона о инспекцијском

надзору, промену прописа у области унутрашњих послова, промену организације Министарства унутрашњих послова, као и потребу измена и допуна Закона о тајности података.

Након разматрања поменутог акта, дописом 1344-47/17, деловодни број 9612 од 29. 03. 2019. године, Заштитник грађана је упутио Министарству правде нови захтев за додатним изјашњењем, како би прибавио информације о томе да ли је у међувремену окончан поступак спољашњег узбуњивања, те да ли је притужилац о његовом исходу обавештен сагласно члану 18. став 8. Закона о заштити узбуњивача, односно, уколико поступак спољашњег узбуњивања још увек није окончан, да се изјасни о разлозима због којих није окончан. Од Министарства правде такође је затражено прецизирање временског оквира у коме ће поступак спољашњег узбуњивања бити окончан.

Актом бр. 7-00-512/2017-30 од 12. 04. 2019. године, Министарство правде је доставило треће додатно изјашњење, којим је обавестило Заштитника грађана да у међувремену није дошло до промена у односу на претходно изјашњење. Имајући у виду наведено, Министарство правде није у могућности да прецизира временски оквир у коме ће поступак спољашњег узбуњивања бити окончан, али ће и даље наставити да предузима све могуће мере како би се исти окончао.

Чланом 3. став 1. *Устава Републике Србије*⁴ владавина права одређена је као неотуђива претпоставка Устава, која почива на неотуђивим људским правима. Чланом 36. став 1. Устава зајемчена је једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе.

Чланом 7. *Закона о државној управи*⁵ прописано је да су органи државне управе самостални у вршењу својих послова, и раде у оквиру и на основу Устава, закона, других прописа и општих аката. Чланом 8. прописано је да органи државне управе поступају према правилима струке, непристрасно и политички неутрално и дужни су да свакоме омогуће једнаку правну заштиту у остваривању права, обавеза и правних интереса. Чланом 9. прописано је да су органи државне управе дужни да странкама омогуће брзо и делотворно остваривање њихових права и правних интереса.

Чланом 12. став 1. и 3. *Закона о заштити узбуњивача* прописано је да узбуњивање може бити унутрашње, спољашње или узбуњивање јавности, при чему је спољашње узбуњивање откривање информације надлежном органу. Чланом 18. прописано је да поступак спољашњег узбуњивања започиње достављањем информације овлашћеном органу. Овлашћени орган је дужан да поступи по информацији из става 1. овог члана у року од 15 дана од дана пријема информације. Ако орган коме је достављена информација није надлежан за поступање у вези са узбуњивањем, проследиће информацију надлежном органу у року од 15 дана од дана пријема и о томе истовремено обавестити узбуњивача. Овлашћени орган је дужан да, на захтев узбуњивача пружи обавештења узбуњивачу о току и радњама предузетим у поступку, као и да омогући узбуњивачу да изврши увид у списе предмета и да присуствује радњама у поступку, у складу са законом. Овлашћени орган је дужан да обавести узбуњивача о исходу поступка из става 1. овог члана по његовом окончању, у складу са законом.

⁴ „Службени гласник РС“, број 98/06.

⁵ „Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 47/18 и 30/18 - др. закон.

Чланом 97. Закона о тајности података прописано је да надзор над спровођењем овог закона и прописа донетих на основу закона врши министарство надлежно за послове правосућа. У обављању надзора, министарство врши контролу спровођења мера обезбеђења, коришћења, размене и других радњи обраде тајних података, без претходног обавештавања органа јавне власти, овлашћеног лица, руковоаца, односно корисника тајног податка. Послове из става 1, 2. и 4. овог члана министарство врши преко овлашћених лица, која су претходно прошла посебну безбедносну проверу. Овлашћена лица из става 5. овог члана врше надзор сходном применом прописа о инспекцијском надзору.

Након спроведеног поступка контроле, Заштитник грађана је утврдио да Министарство правде није поступио по поднесцима притужиоца од 05. 01. 2017, 14. 03. 2017, 15. 03. 2017. и 22. 05. 2017. године, којима је извршено спољашње узбуњивање у вези са применом прописа о тајности података у Министарству унутрашњих послова, чиме је повредило право подносиоца притужбе на добру управу.

Разматрајући изјашњења Министарства правде достављена у поступку контроле, констатовано је да Министарство указало на низ разлога за своју неактивност поводом писаних обраћања притужиоца, од којих је само један разлог објективне природе – истек важења сертификата за приступ тајним подацима службеним лицима која су овлашћена за вршење надзора над применом Закона о тајности података и прописа који су донети на основу тог закона. Међутим, имајући у виду да је поменути проблем решен у тренутку достављања изјашњења Министарства од 19. 12. 2017, он не може бити прихваћен као оправдање за пасивно држање Министарства по поднесцима притужиоца током 2018. и 2019. године.

Аргументи који се односе на предстојећу измену прописа о тајности података такође не могу бити уважени, имајући у виду начело забране повратног дејства закона и других општих аката, прописано чланом 197. Устава Републике Србије. Подносилац притужбе је својим обраћањима указао на одређене чињенице и околности чија законитост се може ценити искључиво у односу на прописе који су у датом тренутку били на снази и у примени.

Уз уважавање аргумената који се односе на недовољан степен усклађености релевантних закона, а пре свега Закона о тајности података и Закона о инспекцијском надзору, Заштитник грађана подсећа да је правни поредак Републике Србије јединствен, према изричитим одредбама члана 4. став 1. и члана 194. став 1. Устава Републике Србије. Спорна питања се у пракси морају превазићи у интересу заштите права и интереса грађана, путем одговарајућих метода тумачења права, узимајући у обзир између осталог и хијерархију извора права, степен њихове општости, тренутак ступања на снагу, почетак примене и сл.

Позитивни прописи и начела добре управе захтевају од органа управе да поступају и предузимају мере у оквиру своје надлежности у законом прописаном року. Стандард добре управе не дозвољава нечињење и пасивност, већ тражи активан, ангажован став органа управе према обављању послова из свог делокруга и законито вршење тих послова ради остваривања циља због кога су органу дата јавна овлашћења.

Пропуштање органа и службених лица да се баве пословима из свог делокруга, односно исцрпљивање у оправдањима, унутрашњим процедурама, (не)организацији

посла и другим решеним и нерешеним питањима администрације, карактеристично је обележје „лоше управе“.

Терет неорганизованости или пропуста на страни администрације не треба да сноси грађанин. Постојање околности које објективно ометају ефикасност поступка не сме се занемарити, али је приоритетна дужност органа државне управе и поступајућих службених лица да предузму све што је у њиховој моћи да право грађана и у таквим околностима буде што пре заштићено и остварено. Тек након тога се треба окренути преиспитивању и унапређивању рада органа управе.

Заштитник грађана је током поступка контроле оставио Министарству правде довољно времена да покуша самоиницијативно да отклони недостатке на које је притужбом указано. У том смислу, Министарству правде су, поред три захтева за додатним изјашњењем, упућене и три ургенције за поступање. И поред тога, Министарство правде није било у могућности да одреди временски оквир у коме ће поступак спољашњег узбуњивања бити окончан.

Имајући у виду да је у конкретном случају реч о поступку са израженим општим интересом, чије вођење протеклом времена може бити у значајној мери учињено неделотворним, сагледавајући пропусте који су утврђени у поступку контроле, Заштитник грађана на основу члана 31. став 2. Закона о Заштитнику грађана упућује Министарству правде препоруку да без одлагања поступи по поднесцима притужиоца од 05. 01. 2017, 14. 03. 2017, 15. 03. 2017. и 22. 05. 2017. године, те да га писаним путем обавести о исходу поступка, сагласно члану 18. став 8. Закона о заштити узбуњивача.

Министарство правде ће о поступању по препоруци обавестити Заштитника грађана, у року од 60 дана од дана њеног пријема, уз достављање документације на основу које се са сигурношћу може утврдити да је по препоруци поступиљено.

ГЕНЕРАЛНА СЕКРЕТАРКА



Доставити:

- Министарству правде,
- копију притужиоцу.