

## IZBOR ČLANOVA NADZORNOG TELA ZA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA KAO GARANTIJA NEZAVISNOSTI – PRIMERI ALBANIJE, BOSNE I HERCEGOVINE, CRNE GORE I SEVERNE MAKEDONIJE\*\*

### Sažetak

*Razvoj informaciono-komunikacionih tehnologija je uslovio neophodnost stvaranja odgovarajućeg pravnog okvira kojim se omogućuje zaštita ličnih podataka. Jedan od neizostavnih elemenata valjanog pravnog okvira u ovoj oblasti je stvaranje nezavisnog nadzornog organa za zaštitu ličnih podataka. U članku se korišćenjem uporednopravnog metoda, na primeru Albanije, Bosne i Hercegovine, Crne Gore i Severne Makedonije, koje su bile članice nekadašnjeg socijalističkog bloka a sada streme ka članstvu u Evropskoj uniji, ispituju određena pravna rešenja koja su usmerena ka dostizanju nezavisnosti ovih tela, a tiču se izbora njihovih članova. Cilj je i utvrđivanje nekih njihovih zajedničkih karakteristika. Razume se, autor daje i odgovarajuća kritička razmatranja. Ovakav odabir država je učinjen zbog toga što su u istorijsko-socijalnom smislu one prolazile ono kroz šta prolazi Srbija. Uvek se na umu mora imati i činjenica da pravnim normama valjano zajemčeni i proklamovani ciljevi ne moraju uvek da se ostvaruju u praksi. No, mora se biti i svestan da je valjan pravni okvir onaj prvi korak bez kojeg nema ostvarenja proklamovanih ciljeva. Upravo se u tome ogleda društvena opravdanost naučnog proučavanja ove teme.*

**Ključne reči:** zaštita podataka o ličnosti, uporedno pravo, nadzorni organ, izbor članova.

### 1. Uvod

Zaštita ličnih podataka, kako je određuje Andonović (2019, p. 134), predstavlja „proces donošenja i primene opštih i posebnih pravnih normi koje podrazumevaju tehnička i organizaciona pravila i uspostavljanje pravnih mehanizama i sredstava u cilju zaštite ličnih podataka. Zaštita ličnih podataka predstavlja relativno novu oblast pravnog regulisanja, koja je razvijana paralelno sa razvojem informaciono-komunikacionih tehnologija.“ S jedne strane, razvoj navedenih tehnologija je ljudima doneo brojne benefite. Opet, s druge

\* Naučni saradnik, Institut za uporedno pravo, Beograd, Srbija, e-mail: [m.stanic@iup.rs](mailto:m.stanic@iup.rs)

\*\* Rad je napisan u okviru Programa istraživanja Instituta za uporedno pravo za 2020. godinu koji podržava Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja.

strane, uzrokovao je možda i neslućeni rast količine podataka o gotovo svim licima, kako o onima koji to žele tako i o onima koji to ne žele, te sada imamo situaciju da razna fizička ili pravna lica prikupljaju, obrađuju i koriste lične podatke (Mantelero, 2016, p. 238). Razumljivo, to je potencijalno izuzetno opasno društveno ponašanje koje je izazovno za pravno regulisanje.

Naravno, nije se dugo čekalo da u pravnim porecima počne da se stvara specifična regulativa namenjena ovoj materiji, kao i teorija koja tu regulativu proučava (Koops, 2014, p. 250). Prvi pravni akti kojima se reguliše ova problematika usvajaju se još 1970. godine u nemačkoj državi-pokrajini Hese. Na osnovu njih se ustanovljava nezavisno telo čija je nadležnost kontrola zakonitosti obrade, ali i druga pitanja u vezi sa zaštitom ličnih podataka. Švedska je prva evropska država koja je na sveobuhvatan i sistematski način, zakonskim regulisanjem, pružila zaštitu ličnim podacima građana (Andonović, 2019, pp. 137-138). Spomenućemo i to da, na nivou Evropske unije, (Gonzalez Fuster, 2014, pp. 111-155), kao nadnacionalne organizacije, postoje propisi koji regulišu zaštitu podataka o ličnosti (Prlja, 2018, pp. 90-91) i da utiču na pravne poretke država članica, kao i onih država koje su kandidati za članstvo. Prvi korak u tom smislu predstavljalo je usvajanje Direktive o zaštiti pojedinaca u vezi sa obradom ličnih podataka i slobodnim kretanjem takvih podataka 1995. godine (Andonović, 2019, p. 139).

Zbog činjenice da „pravni sistem zaštite podataka u Evropi zasnovan na Direktivi o zaštiti podataka iz 1995. godine nije bio dovoljan da na adekvatan način odgovori na ubrzani razvoj tehnologije i mnogobrojne načine neadekvatnog prikupljanja i obrade podataka o ličnosti“ (Diligenski, Prlja & Cerović, 2018, p. 11), a radi premošćavanja tih problema, na nivou Evropske unije doneta je Opšta uredba EU, koja je usvojena 2016. godine, a počela je da se primenjuje maja 2018. godine (Izveštaj o zaštiti ličnih podataka u Bosni i Hercegovini za 2019. godinu, 2020, pp. 3-4; Andonović, 2019, p. 140). Cilj Opšte uredbje je poboljšanje propisa o zaštiti podataka o ličnosti a sve u skladu sa tehnološkim napretkom (Đukić, 2017, p. 58), te obezbeđenje poštovanja svih osnovnih ljudskih prava i sloboda u ovoj oblasti (Purtova, 2018). Njeni pisci su predvideli obavezu država članica da na svojim teritorijama osnuju nezavisne nadzorne organe koji će se baviti pitanjima zaštite ličnih podataka, a koji po svojoj pravnoj prirodi predstavljaju tela sa javnim ovlašćenjima koja vrše nadzor nad primenom Uredbe i nacionalnih propisa u vezi sa ličnim podacima (Andonović, 2019, p. 254). Povrh toga, posebnom grupom članova 51-59 Uredbe definisani su status, nadležnost, zadaci i ovlašćenja ovih tela (Prlja, 2018, p. 96). Valjalo bi spomenuti da, u zavisnosti od forme u kojoj obavljaju svoju delatnost, postoje nezavisni kontrolni organi u inokosnom obliku, kao što je slučaj sa, na primer, poverenikom za informacije od javnog značaja ili u obliku kolektivnog organa, kakav je slučaj sa različitim agencijama (Milenković, 2015, p. 121; Andonović, 2019, p. 254).

Cilj ovog rada je da se korišćenjem uporednopravnog metoda, a na primeru četiri susedne zemlje (Albanija, Bosna i Hercegovina, Severna Makedonija, Crna Gora) koje su bile članice nekadašnjeg socijalističkog bloka do promena devedesetih godina dvadesetog veka, a sada su zemlje kandidati za članstvo u Evropskoj uniji, ispituju određena rešenja koja se tiču načina na koji se u najvećoj meri postiže lična nezavisnost, odnosno samostalnost ovih tela sa namerom da se utvrde neke njihove zajedničke karakteristike. Na mestima na

kojima je to prikladno, nude se i odgovarajuća kritička razmatranja i promišljanja. Naravno, postavlja se i pitanje kriterijuma odabira ovih zemalja. Osnovni i ključni kriterijum je da su one u istorijsko-socijalnom smislu prošle i prolaze ono kroz šta prolazi Srbija.<sup>1</sup> U fokusu istraživanja se nalazi nekoliko međusobno isprepletanih pitanja. Prvo pitanje odnosi se na način postizanja lične, odnosno personalne nezavisnosti, koja se postiže kroz postupke kandidovanja i imenovanja. Drugo, potrebno je, a da bi se poduprla lična nezavisnost, da članovi organa raspolažu odgovarajućim znanjem i stručnošću, da su časni i moralni. Drugačije kazano, neophodno da se obezbedi da najkvalitetniji kadrovi budu izabrani i da se kroz stručnost dolazi kako do nezavisnosti, tako i do samostalnosti. Bez obzira na to što se pravnim normama valjano utvrđeni ciljevi ne moraju uvek ostvarivati u praksi, moramo biti svesni i toga da je dobro fundiran pravni okvir onaj prvi korak bez kojeg zapravo nema njihovog ostvarenja. U tome se i ogleda društvena opravdanost produbljenog proučavanja ove teme.

## **2. Definisane pravne statusa i ciljeva nadzornih organa u odabranim zakonodavstvima**

Kada je reč o pravnom statusu i ciljevima nadzornih organa za zaštitu ličnih podataka, može se konstatovati da postoje neznatne različitosti u zakonodavstvima izabranih zemalja. U Albaniji je poverenik za zaštitu podataka nezavisna institucija državne uprave (Sajt Poverenika za zaštitu podataka Albanije), odgovoran za nadzor i praćenje zaštite ličnih podataka, te poštovanje i garantovanje osnovnih ljudskih prava i sloboda (čl. 29, st. 1 ZZLPA). U Bosni i Hercegovini, Agencija za zaštitu ličnih podataka je samostalna upravna organizacija osnovana da bi se obezbedila zaštita ličnih podataka (čl. 35 ZZLPBH). U Crnoj Gori, Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama se jednostavno definiše kao nadzorni organ za vršenje poslova određenih Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti, te se određuje da je ona u vršenju poslova iz svoje nadležnosti nezavisna i samostalna (čl. 49 ZZPLCG). Ona ima status pravnog lica sa javnim ovlašćenjima (Izveštaj o stanju zaštite ličnih podataka i stanju u oblasti pristupa informacijama za 2018. godinu, 2019, p. 4). U Severnoj Makedoniji Agencija za zaštitu ličnih podataka je nezavisan i samostalan državni organ nadležan za nadzor nad zakonitošću aktivnosti koje se preduzimaju u obradi ličnih podataka na teritoriji Republike Severne Makedonije, kao i za zaštitu osnovnih prava i sloboda fizičkih lica u vezi sa obradom njihovih ličnih podataka (čl. 57, st. 1 ZZLPSM).

Dakle, u ovim zemljama se za ova tela, odnosno organe naglašava da su nezavisni, odnosno samostalni. No, istovremeno, oni se definišu kao institucija državne uprave u Albaniji, upravna organizacija u Bosni i Hercegovini, nadzorni organ u Crnoj Gori, državni organ u Severnoj Makedoniji. Upravo zbog toga je potrebno da se bude obazriv, jer baš ovakve formulacije potencijalno otvaraju mogućnost „slabljenja“ snažno proklamovane nezavisnosti. One se čine kao nekakav *contradictio in adjecto*. Zapravo, radi se o svojevrsnom „prethodnom“ pitanju, pošto se u njemu ogleda namera povodom postizanja njihovog određene položaja u okviru sistema. Jasno je da, kada je naglašeno da se radi o

<sup>1</sup> Predmet i obim uporednog istraživanja u ovom članku dopunski je opredeljen činjenicom da ovaj rad predstavlja logičku celinu sa drugim radovima ovog autora iz oblasti zaštite ličnih podataka čije se objavljivanje očekuje.

upravnom organu, postoji opasnost da ova tela budu podvrgnuta hijerarhijskom odnosu karakterističnom za odnose između upravnih organa. Stoga bi to moglo da uzrokuje da od njihove „na papiru“ proklamovane nezavisnosti ne ostane skoro ništa, da ona ostane istinski „prazno slovo na papiru“. Imajući to u vidu, nužno je, bez obzira na definisanje, pravnim normama pružiti dodatne garantije. One se tiču, pre svega, načina izbora članova ovih tela, postupka donošenja odluka u okviru njih, kao i odnosa sa drugim organima, te načina finansiranja. Imajući u vidu obim ovog rada, u daljem njegovom toku bavićemo se samo prvom grupom garantija, koje se tiču načina izbora članova ovih tela. One predstavljaju onaj prvi korak ka uspostavljanju personalne, odnosno lične nezavisnosti članova ovih tela. Iako taj „prvi korak“ nije dovoljan, u svakom slučaju je nužan.

### **3. Nezavisnost prema zakonodavnoj i izvršnoj funkciji državne vlasti**

#### *3.1. Ko bira i predlaže članove nadzornih organa*

Pitanje nezavisnosti ovih tela u odnosu prema drugim državnim organima, a tu pre svega mislimo na one u okviru kojih se nalaze nosioci političke moći, prati nekoliko isprepletanih pitanja – ko bira, ko se bira, te ko predlaže one koji se biraju. Ona su „kristalno“ jasna, ali odgovori na njih nisu jednostavni, odnosno jednoznačni, kako smo i ranije isticali (Stanić, 2020, p. 7). Za ovaploćenje utvrđenih ciljeva neophodno je, kako je istaknuto u navedenom radu, ispunjenje dva uslova. Prvi, da nadzorno telo bude sasvim dovoljno udaljeno od političkih procesa i interesa. Drugi, ono se mora dovoljno udaljiti i od snažnih privatnih interesa, koji su neminovnost bitisanja u skoro svakom savremenom društvu. Konstatuje se da je zbog toga, s jedne strane, u postupku odabira onih koji će vršiti funkcije nadzornog tela neophodno isključiti one subjekte koji bi kasnije mogli da ugroze nezavisnost regulatornih tela, to jest njihovih članova. S druge strane, teško je naći odgovarajući organ koji će u isto vreme snagom svog legitimiteta biti u mogućnosti da prenese sopstveni snažni legitimitet i telu koje bira, a da istovremeno organ koji bira ne sadrži barem nekakav politički element (Stanić, 2020, p. 7).

Stoga se mora uvažiti ono što se realno događa u praksi, kao i da je nužno da imamo na umu da političke uticaje nije moguće potpuno izbeći u savremeno doba, a to ne bi ni bilo svrsishodno, baš zbog strukture savremenih demokratskih država, koja je prožeta politikom, ali i interesima pojedinaca i grupacija koji se bave određenim delatnostima (Stanić, 2020, p. 7). Zastupamo, prema tome, isti stav – profesionalni političari su neophodni radi pružanja podrške u radu (razume se, u okvirima dozvoljenog), a u isto vreme nužno je da se u što široj meri zadovolje interesi i „vandržavnog“, tzv. privatnog sektora, kako bi i sa te strane stigla neophodna podrška za rad nezavisnih tela. Upravo zbog tih potreba, kao što je zaključeno i u ranijem radu (Stanić, 2020, p. 7), dolazimo i do pitanja o tome kako bismo mogli da sve te interese uzmemo u obzir, a da istovremeno ne narušimo zamišljenu, idealnu konstrukciju. Pravi odgovor i dalje pronalazimo u postojanju osećaja za meru, odnosno u uvažavanju svih interesa u pitanju (Stanić, 2020, p. 7). Drugačije kazano, „sistem imenovanja u kolektivnom telu mora obezbediti da se članovi tog tela imenuju na osnovu racionalnog kompromisa između različitih političkih snaga i drugih aktera, ili na osnovu

proporcionalne zastupljenosti. Proces odlučivanja u tom telu treba da bude organizovan tako da stimuliše unutrašnji dijalog i koaliciju članova različitih provenijencija i političke orijentacije“ (European Commission for Democracy through Law, 2016, p. 30).

Dakle, radi postizanja odgovarajuće ravnoteže potrebno je uvažiti različite interese. Pitanje koje se postavlja na ovom mestu je kakva su pravna rešenja u odabranim zemljama, odnosno gde je taj osećaj u najvećoj mogućoj meri pronađen. U Albaniji poverenika bira parlament na predlog Vlade, sa mandatom u trajanju od pet godina i mogućnošću reizbora (čl. 33 ZZLPA). U Bosni i Hercegovini na čelu Agencije je direktor, kojeg imenuje Vlada, odnosno Savet ministara u skladu sa Zakonom o ministarskim i drugim vladinim imenovanjima u Bosni i Hercegovini, na period od četiri godine, uz mogućnost ponovnog imenovanja (čl. 43 ZZLPBH; vid. ZMVDIFBH; ZMVIDIRS). U Crnoj Gori, organi Agencije su Savet Agencije i direktor (čl. 51 ZZPLCG). Savet Agencije ima predsednika i dva člana. Predsednika i članove Saveta Agencije imenuje Skupština Crne Gore, na predlog nadležnog radnog tela. Predsednik i članovi Saveta Agencije imenuju se na period od pet godina i na te dužnosti ne mogu biti imenovani više od dva puta (čl. 52 ZZPLCG). Direktora Agencije imenuje Savet, na osnovu javnog konkursa, na period od četiri godine i za direktora ne može biti imenovano lice koje ne ispunjava uslove da bude član Saveta (čl. 58 ZZPLCG). U Severnoj Makedoniji Agencijom upravlja direktor, kojeg bira i razrešava parlament na predlog parlamentarnog Odbora za izbore i imenovanja. To se čini na osnovu javnog oglasa za izbor direktora. Direktor Agencije bira se na period od pet godina, sa pravom da bude reizabran (čl. 59 ZZLPSM).

Vidimo da, osim u jednoj odabranoj zemlji, Bosni i Hercegovini, u svim ostalim članove tela za zaštitu ličnih podataka bira zakonodavna funkcija državne vlasti, odnosno parlament. Reklo bi se da se u tom slučaju izbor čini podložnim politici. Mada, u isto vreme, moramo uvek imati na umu da je određen dodir sa politikom, kao što smo naveli, neizbežan, ali da on ne mora da bude i štetan. Čini se da je upravo kod izbora u okviru parlamenta dodir sa politikom i mogućnost prekomernog uticaja politike i najmanji. Zašto je to tako? Odgovor se krije u prirodi parlamenta kao organa. Kao što je opštepoznato, parlament je predstavnik nosilaca suverenosti, što znači svih građana, te se, gledano strogo formalnopravno, ne može osporavati pravo jednog organa koji je predstavnički i koji predstavlja sve građane da donosi ovakvu vrstu odluka, dok se, s druge strane, u okviru parlamenta, čak i u današnje vreme, diskutuje, kako u odborima tako i u plenumu, a i sama parlamentarna pravila su, jasno je, još uvek snažna garantija da se odluka neće donositi isuviše lakomisleno; treći razlog vezan je za činjenicu da u današnje vreme parlament nije ona neposredna politička „pesnica“, koja se zapravo nalazi izvan njega (Stanić, 2020, p. 10). Pored toga, parlament i ne nadzire sa tolikom budnošću i željom da potčini sve oko sebe svojom političkom snagom, dok sve suprotno važi za vladu, odnosno za izvršnu funkciju državne vlasti (Stanić, 2020, p. 10). U tom slučaju, neophodan je poseban oprez, pošto izvršna funkcija državne vlasti, odnosno vlada, ima sasvim drugu prirodu i način delovanja u odnosu na zakonodavnu, jer obavlja delatno-političku vlast i uticaj politike je u tom slučaju snažniji. Videli smo da u ovim zemljama jedino u Bosni i Hercegovini direktora imenuje Savet ministara u skladu sa Zakonom o ministarskim i drugim vladinim imenovanjima. Važno je napomenuti da se upravo ovim zakonom, koji postoji kako na

nivou Federacije Bosne i Hercegovine tako i na nivou Republike Srpske, zapravo „sužava“ manevarski prostor Savetu ministara, koji prilikom imenovanje mora ispuniti zakonom predviđene uslove. Na taj način, može se kazati, u ovom slučaju „otpadaju“ načelne kritike rešenja prema kojem se vladi poverava imenovanje rukovodstava ovih tela.

Kod postojećih rešenja čini se da je najuravnoteženija varijanta ona po kojoj određeni broj kandidata bira parlament, od čega bi jedan broj možda birala opozicija, ili bi se kandidati birali kvalifikovanom većinom. Svakako, vladu bi trebalo „zaobići“ kako u postupku izbora tako i u postupku predlaganja. Preostale članove bi mogao da bira ili predlaže predsednik ili možda i odgovarajuća udruženja ili drugi, važni subjekti, koji su se bavili poslovima vezanim za zaštitu ličnih podataka, a sve u skladu sa konkretnim okolnostima u određenoj zemlji. U tom slučaju, neophodno je da se odrede jasni kriterijumi kojim subjektima i na osnovu čega se poverava mogućnost biranja ili predlaganja članova ovih tela. Vezano za ovlašćenja predsednika da predlaže članove odbora valjalo bi se podsetiti da predsednik koji se kao šef države neposredno bira ima isti legitimitet koji ima parlament, osim što se radi o inokosnom organu. U slučaju da predsednika bira parlament, onda se suštinski parlamentarnoj emanaciji dodeljuje mogućnost da imenuje članove nadzornog tela (Andonović, 2019, p. 255). Važno je imati na umu da se svim „tim mehanizmima može obezbediti politička neutralnost tela ukoliko je proces odlučivanja u njima koncipiran tako da članovi koji pripadaju parlamentarnoj većini ne mogu da upravljaju sami i da, pri donošenju najvažnijih odluka, moraju da traže savez, bilo sa nepolitičkim članovima, ili sa članovima koji pripadaju opoziciji“ (European Commission for Democracy through Law, 2016, p. 30). Isto tako, ne sme da se pretera ni u traženju kompromisa, pošto onda može da se dobije nejedinstveno i nefunkcionalno telo. Uvek se na umu mora imati i da preterano insistiranje na ravnoteži može narušiti zamišljeni balans.

Kada je reč o trajanju mandata, potrebno je ispuniti dva cilja. Prvi je opšteg karaktera i prema njemu članovi ovih tela moraju se odvojiti od nedozvoljenih uticaja. Drugi je da im se da dovoljno vremena za nesmetan rad. Imajući to u vidu, zalažemo se za dva alternativno postavljena rešenja. Prvo, mandat bi trajao nešto duže od trajanja jedne legislature, na primer pet godina, uz mogućnost jednog reizbora. Mislimo da je korisno da mandat bude nešto duži od trajanja legislaturnog perioda, te da se i na taj način doprinese građenju nezavisnosti ovih tela. Takođe, smatramo da nije potrebno dozvoliti mogućnost više od jednog reizbora, jer se sprečava suviše jako „vezivanje“ za političke procese. Pored toga, onemogućava se da stalno isti kadrovi budu prisutni, te da na taj način dođe do „ustajalosti“ ideja, odnosno sprečavanja prodiranja novih ideja. Drugo, mandat bi mogao i da bude bez mogućnosti obnavljanja, ali bi onda trajao nešto duže, na primer sedam ili osam godina. Na taj način bi se postiglo rešenje slično prvoj soluciji, s tim da se ne bi išlo u postupak reizbora, pa bi na taj način izabrani, odnosno imenovani mogli opuštenije da rade.

### *3.2. Kako izabrati najkvalitetnije kandidate*

Uvek je, u skladu sa načelom dobre uprave, najbitnije da oni najbolji, oni najkompetentniji, koje odlikuje najviši stepen moralnosti i znanja, budu izabrani ili



postavljeni na odgovarajuće funkcije. Pretpostavka je da će lica sa takvim osobinama kvalitetno obavljati službu. Sledstveno, to će stvoriti i održavati poverenje javnosti. Kako bi se sve to ostvarilo u praksi, a kako je i pomenuto, najvažnije je imati dobro sazdan relevantni pravni okvir, jer tada je učinjen onaj nužni, prvi korak ka istinskoj, stvarnoj nezavisnosti ovih tela. Dakle, neophodno je da se u okviru takvog okvira propišu uslovi koji će zaista dovesti do toga da budu izabrani oni najkompetentniji. Drugim rečima, na taj način se dodatno „vezuju ruke“ bilo kome ko bi ovu nezavisnost mogao eventualno da ugrozi (Stanić, 2020, p. 10).

Kao što je i očekivano, prihvaćena rešenja u analiziranim zakonodavstvima su različita, te je u Albaniji neophodno da je lice diplomirani pravnik, sa širokim znanjima i aktivnostima u oblasti ljudskih prava i osnovnih sloboda, da poseduje izvanredne profesionalne veštine i čiste moralne osobine, te da ima više od deset godina radnog iskustva kao advokat (čl. 35 ZZLPA). U Bosni i Hercegovini takođe je neophodno da lice bude diplomirani pravnik sa pet godina radnog iskustva na poslovima rukovođenja u upravi, te dokazanim iskustvom u oblasti poštovanja ljudskih prava i sa priznatim visokim moralnim statusom (čl. 44 ZZLPBH). U Crnoj Gori za predsednika, odnosno člana Saveta Agencije, kao i za direktora Agencije može biti imenovano lice koje ima visoku stručnu spremu, te pet godina radnog iskustva u obavljanju poslova iz oblasti ljudskih prava i sloboda (čl. 53 i 58 ZZPLCG). U Severnoj Makedoniji je neophodno da je lice steklo najmanje 240 bodova u skladu sa ESPB ili završenim VII/1 stepenom prava, da nije član organa političke stranke, da ima najmanje deset godina radnog iskustva nakon stečenog visokog obrazovanja, od čega najmanje pet godina radnog iskustva, kao i stručne kvalifikacije i veštine u oblasti zaštite ličnih podataka, te da poseduje sertifikat o poznavanju računarskih programa za kancelarijski rad i jedan od pobrojanih međunarodno priznatih sertifikata za aktivno znanje engleskog jezika, ne starije od pet godina (čl. 60 ZZLPSM).

Pojedinačna rešenja, razume se, mogu biti podvrgnuta kritici, kao što je albansko, prema kojem se zahteva da je lice advokat, te se postavlja pitanje opravdanosti da čitav niz profesija ostaje „izvan“ mogućnosti da obavlja ovakve funkcije. Pored toga, crnogorski zakonodavac predviđa samo petogodišnje radno iskustvo u obavljanju poslova iz oblasti ljudskih prava i sloboda, pa postoji opasnost da budu izabrani nedovoljnoiskusni i nedovoljno profilisani kandidati. Takođe, pitanje je da li međunarodno priznati sertifikati znanja engleskog jezika, kao i sertifikat o poznavanju računarskih programa za kancelarijski rad čine onaj suštinski kvalitet koji će dovesti do najboljih kandidata, kao što se predviđa u Severnoj Makedoniji. Ipak, sistemski gledano, bitno je u ovoj oblasti obratiti pažnju na pravne standarde ili neke ne toliko određene izraze, koji su inače prisutni uporednopravno, pa i u ove četiri zemlje, te se traže „izvanredne profesionalne veštine i čiste moralne osobine“ ili „dokazano iskustvo“. Uopšteno gledano, oni su u neku ruku nužnost, ali istovremeno i opasnost. Slažemo se sa mišljenjem (Andonović, 2020, p. 5) da je, na primer, *mutatis mutandis* „kriterijum u vidu pravnog standarda 'uglednog stručnjaka' postavljen prilično apstraktno i da ostavlja prostor za široku diskrecionu, pa i političku ocenu i zavisi od mnogo faktora“, što važi i za kriterijume poput „izvanredne profesionalne veštine i čiste moralne osobine“ ili „dokazano iskustvo“. U suštini, mišljenja smo da bi pravni standardi trebalo da budu prisutni jedino tokom misaonog procesa stvaranja pravne norme, te bi

zakonodavac prilikom stvaranja norme morao da se zapita šta zapravo znači konkretni pravni standard, odnosno iz kojih se elemenata konkretno sastoji, to jest, šta bi zaista lice trebalo da ispuni da bi se smatralo da je standard ispunjen. Nakon dobijanja jasnog odgovora na to pitanje, valjalo bi u normu taj odgovor precizno i preneti, te omogućiti istinski objektiviziran izbor, bez mnogo tumačenja i samim tim subjektivnih elemenata (Stanić, 2020, p. 13). Ovo je naročito važno za države za koje je ova problematika još nova. Stoga bi trebalo da se klonimo korišćenja pravnih standarda, pošto oni znače mnogo, a kada se dođe do primene, vrlo malo pomažu, te obratno, često mogu da služe tome da se zapravo i ne dođe do najboljih kandidata.

Dakle, sumarno gledano slažemo se sa razmišljanjem Andonovića (2019, p. 256) „da je najadekvatnije rešenje da se zakonom propišu strogi uslovi koji se zahtevaju za rukovodećeg ili člana nadzornog nezavisnog tela. Jedino na taj način se može očekivati integritet obavljanja delatnosti i stručnost u radu nadzornog nezavisnog organa. Propisivanjem obaveznih uslova poput stručnosti u oblasti prava i informatike i dugogodišnjeg rada u oblasti zaštite podataka i ljudskih prava, omogućavaju se stabilne polazne tačke za stručan i kvalitetan rad ove važne institucije.“ Imajući to u vidu, valjalo bi i da se izbegnu suviše „blagi“ uslovi za izbor koji se tiču samo toga da je potrebno da lice ima završen fakultet i određeni broj godina radnog iskustva, koji je nisko postavljen, kao što je to slučaj u Crnoj Gori, u trajanju od pet godina. Valjalo bi precizirati da bi trebalo da se radi o ozbiljnijem, višegodišnjem iskustvu u ovoj oblasti, koje jasno ukazuje da je reč o stručnjaku u toj oblasti, a imajući u vidu koje poslove i koliko dugo ih je to lice obavljalo.

#### **4. Zaključak**

Očito je da je složeno da se nadzorna tela za zaštitu ličnih podataka istovremeno drže podalje od politike, a opet i da to ne bude ni predaleko, kako se ne bi izgubili njeni pozitivni podsticaji. Rešenje bi bilo u postizanju prave mere. Ali kako? Prvo, kada je reč o statusu ovih tela, neophodno je predvideti da se radi o nezavisnim regulatornim telima. Razume se, to nije dovoljno, potrebno je pružiti i dodatne garantije radi ostvarenja toga u praksi. Drugo, trebalo bi da parlament bira određeni manji broj kandidata, od čega bi jedan broj birala opozicija ili bi se birali kvalifikovanim većinama, radi postizanja ravnoteže. Izbor preostalih članova bi mogao da bude prepušten odgovarajućim udruženjima, stručnim institucijama ili drugim društveno bitnim subjektima, bliskim ovoj materiji, a sve u skladu sa konkretnim okolnostima u odnosnoj zemlji. Vladu bi trebalo isključiti iz ovog procesa jer je delatna politička vlast i u tom smislu može narušiti ravnotežu. Treće, pravne standarde bi trebalo izbegavati, te bi trebalo da ih koristi samo zakonodavac prilikom kreiranja pravne norme, a da se u samoj normi oni pretoče u objektivne kriterijume koji se tiču, na primer, godina života, obrazovanja, godina iskustva, posedovanja odgovarajućih znanja i veština i sl. Ispunjavanjem navedenog stvaraju se uslovi da se dođe do kvalitetno sastavljenog tela, koje će raditi na korist svih, a u cilju zaštite ličnih podataka.



## Literatura

- Andonović, S. 2019. *Zaštita podataka u elektronskoj javnoj upravi u Republici Srbiji: pravni aspekti*. Doktorska disertacija. Beograd: Univerzitet u Beogradu, Pravni fakultet.
- Diligenski, A., Prlja, D. & Cerović, D. 2018. *Pravo zaštite podataka GDPR*. Beograd: Institut za uporedno pravo.
- Đukić, D. 2017. Zaštita podataka o ličnosti sa osvrtom na novo zakonodavstvo Evropske unije u ovoj oblasti. *Pravni zapisi*, 1, pp. 49-60.
- Milenković, D. 2015. Upravno-procesna i drugi slični oblici zaštite prava na pristup informacijama u komparativnom pravu. *Strani pravni život*, 3, pp. 115-131.
- Prlja, S. 2018. Pravo na zaštitu ličnih podataka u EU. *Strani pravni život*, 1, pp. 89-99.
- Gonzalez Fuster, G. 2014. *The Emergence of Personal Data Protection as a Fundamental Right of the EU*. Springer International Publishing.

## Internet izvori

- Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama. 2019. *Izveštaj o stanju zaštite ličnih podataka i stanju u oblasti pristupa informacijama za 2018. godinu*, Dostupno na: [http://www.azlp.me/docs/zajednicka/izvjestaj\\_o\\_stanju/IZVJESTAJ%202018.doc](http://www.azlp.me/docs/zajednicka/izvjestaj_o_stanju/IZVJESTAJ%202018.doc), (13. 9. 2020).
- Andonović, S. 2020. *Analiza Regulatornog tela za elektronske medije u Republici Srbiji, Fondacija Centar za javno pravo*. Dostupno na: [http://www.fcjp.ba/analize/Stefan\\_Andonovic2-Analiza\\_Regulatornog\\_tela\\_za\\_elektronske\\_medije\\_u\\_Republici\\_Srbiji.pdf](http://www.fcjp.ba/analize/Stefan_Andonovic2-Analiza_Regulatornog_tela_za_elektronske_medije_u_Republici_Srbiji.pdf), (4. 9. 2020).
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). 2016. *Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist, Opinion no. 845/2016*. Dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)015-e), (4. 9. 2020).
- Agencija za zaštitu ličnih podataka u Bosni i Hercegovini. 2020. *Izveštaj o zaštiti ličnih podataka u Bosni i Hercegovini za 2019. godinu*. Dostupno na: <http://www.azlp.ba/publikacije/?id=3025>, (13. 9. 2020).
- Mantelero, A. 2016. *Personal data for decisional purposes in the age of analytics: From an individual to a collective dimension of data protection*. Dostupno na: [https://staff.polito.it/alessandro.mantelero/Mantelero\\_Personal\\_data\\_for\\_decisional\\_purposes\\_CLSR\\_2016.pdf](https://staff.polito.it/alessandro.mantelero/Mantelero_Personal_data_for_decisional_purposes_CLSR_2016.pdf), (4. 9. 2020).
- Koops, B.-J. 2014. *The trouble with European data protection law*. Dostupno na: [https://is.muni.cz/el/1422/podzim2018/SOC022/um/59943709/International\\_Data\\_Privacy\\_Law-2014-Koops-250-61.pdf](https://is.muni.cz/el/1422/podzim2018/SOC022/um/59943709/International_Data_Privacy_Law-2014-Koops-250-61.pdf), (4. 9. 2020).
- Purtova, N. 2018. *The law of everything. Broad concept of personal data and future of EU data protection law*. Dostupno na: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17579961.2018.1452176?scroll=top&ne=&>, (4. 9. 2020).
- Sajt Poverenika za zaštitu podataka Albanije. Dostupno na: <https://www.idp.al/about-us/?lang=en>, (11. 9. 2020).

Stanić, M. 2020. *Težnja ka nezavisnosti regulatornog tela za elektronske medije: nedostatak modela*. Dostupno na: [http://www.fcjp.ba/analize/Milos\\_Stanic5\\_Teznja\\_ka\\_nezavisnosti\\_regulatornog\\_tela\\_za\\_elektronske\\_medije-nedostatak\\_modela.pdf](http://www.fcjp.ba/analize/Milos_Stanic5_Teznja_ka_nezavisnosti_regulatornog_tela_za_elektronske_medije-nedostatak_modela.pdf), (5. 9. 2020).

### Pravni izvori

- Zakon o ministarskim i drugim vladinim imenovanjima Federacije Bosne i Hercegovine – ZMVDIFBH, *Sl. novine Federacije BiH*, br. 12/2003, 34/2003, 65/2013. Dostupno na: <https://ms.ks.gov.ba/preuzimanja/legislativa/zakon-o-ministarskim-vladinim-i-drugim-imenovanjima-federacije-bosne-i-hercegovine>, 11. 9. 2020.
- Zakon o ministarskim i drugim vladinim imenovanjima Republike Srpske – ZMVIDRS, *Sl. glasnik Republike Srpske*, br. 41/2003. Dostupno na: [https://www.alvrs.com/v1/media/djcatalog/2003-06-10-Sl\\_glasnik\\_br\\_41-Zakon\\_o\\_ministarskim\\_vladinim\\_i\\_drugim\\_imenovanjima.pdf](https://www.alvrs.com/v1/media/djcatalog/2003-06-10-Sl_glasnik_br_41-Zakon_o_ministarskim_vladinim_i_drugim_imenovanjima.pdf), 11. 9. 2020.
- Zakon o zaštiti ličnih podataka Albanije – ZZLPA (Law No. 9887 dated 10. 3. 2008 on Protection of Personal Data). Dostupno na engleskom jeziku na: <https://www.afapdp.org/wp-content/uploads/2018/05/Albanie-Loi-n%C2%B0-9887-sur-la-protection-des-donnees-personnelles-2008.pdf>, 10. 9. 2020.
- Zakon o zaštiti ličnih podataka Bosne i Hercegovine – ZZLPBH, *Službeni glasnik BiH* br. 49/2006, 76/2011. Dostupno na: <http://azlp.ba/propisi/Default.aspx?id=5&pageIndex=1&langTag=sr-SP-Cyrl>, 10. 9. 2020.
- Zakon o zaštiti podataka o ličnosti – ZZPLCG, *Službeni list Crne Gore*, br. 079/2008 od 23. 12. 2008, 070/09 od 21. 10. 2009, 044/2012 od 9. 8. 2012, 022/2017 od 3. 4. 2017. Dostupno na: <http://www.azlp.me/docs/zastita/Ustav%20i%20zakoni/Zakon%20o%20ZLP.docx>, 10. 9. 2020.
- Zakon o zaštiti ličnih podataka Republike Severne Makedonije – ZZLPSM (Закон за заштита на личните податоци), *Службен весник на РСМ*, бр. 42 од 16. 2. 2020. Dostupno na: [https://dzlp.mk/sites/default/files/u4/zakon\\_za\\_zastita\\_na\\_licnite\\_podatoci.pdf](https://dzlp.mk/sites/default/files/u4/zakon_za_zastita_na_licnite_podatoci.pdf), 10. 9. 2020.

**Miloš B. Stanić, PhD**

Research Fellow, Institute of Comparative Law, Belgrade, Serbia

e-mail: *m.stanic@iup.rs*

**ELECTION OF MEMBERS OF THE SUPERVISORY BODY FOR PERSONAL  
DATA PROTECTION AS A GUARANTEE OF THEIR INDEPENDENCE -  
EXAMPLES OF ALBANIA, BOSNIA AND HERZEGOVINA, MONTENEGRO  
AND NORTH MACEDONIA**

Summary

With the development of communication technologies, it has become clear that it is necessary to create an adequate legal framework in order to protect personal data. One of its indispensable elements is the creation of an independent supervisory body for the protection of personal data. By using comparative legal method, on the example of four neighbouring countries, of which all were members of the ex-communist bloc and are the EU membership candidates, author tried to find out certain common legal solutions within these countries regarding the election of their members seeking to achieve their independence. The author also gives appropriate critical view concerning certain solutions. These countries were chosen because, in the historical and social sense, they went and are going through what Serbia is going through in the process of joining the European Union. It has to be noted that the goals guaranteed and proclaimed by legal norms do not always have to be achieved in practice. However, one must also be aware that a valid legal framework is the first step, without which the proclaimed goals cannot be achieved. This is where the social justification of the scientific study of this topic is reflected.

**Keywords:** right to protection of personal data, comparative law, supervisory body, election of members.

**Primljeno: 13. 9. 2020.**  
**Prihvaćeno: 23. 10. 2020.**