



Broj: UP1 03-1-37-5-94-6/22EM
Sarajevo, 07.06.2022. godine

ТРИМЉЕНО	09-06-2022	БРИЈЕДНО
ОРГ. ЈЕД.	БРОЈ	
16-12-11-1/22		

Na osnovu člana 40. stav (1) tačka a) Zakona o zaštiti ličnih podataka („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj: 49/06, 76/11 i 89/11) i člana 61. Zakona o upravi („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj: 32/02, 102/09 i 72/17), rješavajući u postupku po službenoj dužnosti protiv Ministarstva rada i boračko-invalidske zaštite Republike Srpske, u predmetu utvrđivanja zakonitosti obrade jedinstvenog matičnog broja i adrese radnika u obrascima pismenog obračuna plate (platne liste), Agencija za zaštitu ličnih podataka u Bosni i Hercegovini, *donosi*:

RJEŠENJE

- I Zabranjuje se svim pravnim i fizičkim licima/obrnica, javnim organima i institucijama u Republici Srpskoj da u obrascima pismenog obračuna plate (platne liste) upisuju jedinstveni matični broj (JMB) i adresu radnika.
- II Nalaže se Ministarstvu rada i boračko-invalidske zaštite Republike Srpske da obavijesti subjekte iz tačke I ovog rješenja o izdatoj zabrani, te da preduzme sve mjere, uključujući i normativne, s ciljem provođenja izdate zabrane.
- III Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite Republike Srpske je dužno bez odlaganja izvršiti upravnu mjeru iz tačke II dispozitiva ovog Rješenja, te u roku od 15 dana od dana prijema Rješenja dostaviti Agenciji za zaštitu ličnih podataka u Bosni i Hercegovini pismenu obavijest i dokaz o poduzetim aktivnostima na izvršavanju naložene upravne mjere.

Образложење

Agencija za zaštitu ličnih podataka u Bosni i Hercegovini (u daljem tekstu: Agencija) je zaprimila prijavu u kojoj je navedeno da je Pravilnikom o sadržaju pismenog obračuna plate Ministarstva rada i boračko-invalidske zaštite Republike Srpske (u daljem tekstu: Ministarstvo) propisana obaveza evidentiranja jedinstvenog matičnog broja i adrese na obrascu pismenog obračuna plate, odnosno platne liste.

U prijavi je podnosilac istakao da je ranije na obrascu platne liste kod njegovog poslodavca bio evidentiran isključivo broj koji se dodjeljivao radniku prilikom zapošljavanja, te da je isti bio dostupan i pravnoj službi njegovog poslodavca.

Podnosilac u svojoj prijavi navodi da je došlo do promjene, koja između ostalog podrazumijeva i evidentiranje jedinstvenog matičnog broja i adrese na obrascu platne liste, što izaziva strah od zloupotrebe jer se ovjereni obrasci često koriste u pravnom prometu (npr. kod kupovine roba i usluga na rate).

U prijavi je takođe istaknuto da je podnosilac prijave informisan od poslodavca o postojanju Pravilnika o sadržaju pismenog obračuna plate, ali da je upozoren poslodavac da nije saglasan sa opisanom obradom ličnih podataka jer smatra da ista nije u skladu sa odredbama Zakona o zaštiti ličnih podataka („Službeni glasnik BiH“ broj: 49/06, 76/11 i 89/11).

U prilogu prijave je dostavljen ispis Pravilnika o sadržaju pismenog obračuna plate („Službeni glasnik RS“ br. 18/22; u daljem tekstu: Pravilnik).

Na osnovu uvida u sadržaj Pravilnika, utvrđeno je da je isti donijelo Ministarstvo, da je obrazac pismenog obračuna plate (platne liste) sastavni dio Pravilnika, te da isti sadrži rubrike za evidentiranje jedinstvenog matičnog broja i adrese radnika.

Agencija je aktom broj: UP1 03-1-37-5-94-3/21 EM od 11.04.2022. godine zahtijevala od Ministarstva da u kontekstu člana 18. stav (1) Zakona o jedinstvenom matičnom broju dostavi izjašnjenje o zakonskom osnovu za evidentiranje JMB, kao i informacije o pravnom osnovu i svrsi za propisivanje upisa adrese u obrascima platne liste.

Ministarstvo je dostavilo Informaciju broj: 16-04/2-12-111/22 od 14.04.2022. godine (u daljem tekstu: Informacija), u kojoj je navedeno:

„Pravilnikom o sadržaju pismenog obračuna plate („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 18/22) propisuje se sadržaj pismenog obračuna plate, naknade plate i drugih primanja radnika. Pismeni obračun plate, naknade plate i drugih primanja radnika sadrži, između ostalog, i podatke o jedinstvenom matičnom broju radnika i adresi stanovanja.

Odredbom člana 136. stav 3. Zakona o radu („Službeni glasnik Republike Srpske“, br.1/16, 66/18 i 91/21 – Odluka Ustavnog suda Republike Srpske i 119/21), propisano je da pojedinačne isplate plata, naknada i drugih primanja nisu javne, pa samim tim ni podaci koji su sadržani u Obrascu pismenog obračuna plate koji je sastavni dio navedenog pravilnika. Navedenim propisivanjem sadržaja pismenog obračuna plate nisu narušena prava na zaštitu ličnih podataka radnika, jer se obrada ličnih podataka vrši u skladu sa zakonom i ista je neophodna da bi se ispunile nadležnosti utvrđene zakonom.

Podatak o jedinstvenom matičnom broju radnika je bitan element obračuna jer je neophodan za identifikaciju poreskog obveznika i njegov upis u jedinstveni sistem registracije, kontrole i naplate doprinosa. Podatak o adresi stanovanja radnika je bitan element za utvrđivanje ostvarivanja prava na naknadu troškova prevoza dolaska na posao i povratka s posla, ukoliko prevoz nije organizovan od strane poslodavca. Ova naknada troškova se kolektivnim ugovorom, opštim aktom poslodavca i ugovorom o radu najčešće uslovljava udaljenošću mjesta stanovanja do mjesta rada.

Ustavni sud Republike Srpske je jedina ustanova koja može utvrditi da pojedine odredbe pravilnika nisu u saglasnosti sa Ustavom Republike Srpske i zakonom.“

Dana 27.04.2022. godine Agencija je zaprimila urgenciju podnosioca prijave, u kojoj je naglašena potreba hitnog postupanja po istoj.

U provedenom postupku Agencija je utvrdila sljedeće:

Pravna i fizička lica/obrti, javni organi i institucije u Republici Srpskoj su dužni u obrascima pismenog obračuna plate (platne liste) da obrađuju JMB i adresu radnika u svrhu izvršavanja obaveze propisane Pravilnikom o sadržaju pismenog obračuna plate.

Zakon o zaštiti ličnih podataka (u daljem tekstu: Zakon) u članu 1. stav (1) propisuje *„Cilj ovog Zakona je da se na teritoriji Bosne i Hercegovine svim licima, bez obzira na njihovo državljanstvo ili prebivalište, osigura zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda, a naročito pravo na privatnost i zaštitu podataka u pogledu obrade ličnih podataka koji se na njih odnose.“*

Nadalje, značenje pojedinih relevantnih izraza propisanih članom 3. Zakona je kako slijedi:

„lični podaci znače bilo koju informaciju koja se odnosi na fizičko lice koje je identifikovano ili se može utvrditi identitet lica;”

„obrada ličnih podataka podrazumijeva bilo koju radnju ili skup radnji koje se vrše nad podacima, bilo da je automatska ili ne, a posebno prikupljanje, unošenje, organizovanje, pohranjivanje, prerađivanje ili izmjenu, uzimanje, konsultovanje, korištenje, otkrivanje prenosom, širenje ili na drugi način omogućavanje pristupa podacima, svrstavanje ili kombinovanje, blokiranje, brisanje ili uništavanje“;

„kontrolor je svaki javni organ, fizičko ili pravno lice, agencija ili drugi organ koji samostalno ili zajedno s drugim vodi, obrađuje i utvrđuje svrhu i način obrade ličnih podataka na osnovu zakona ili propisa“.

Shodno navedenim definicijama, svi poslodavci su kontrolori u smislu člana 3. Zakona, koji obrađuju JMB i adresu radnika u obrascu pismenog obračuna plate, na osnovu Pravilnika donesenog od strane Ministarstva.

Ministarstvo je takođe kontrolor u smislu člana 3. Zakona koje je Pravilnikom propisalo obrazac pismenog obračuna plate, te obrađuje JMB i adrese svojih službenika i drugih zaposlenika u obrascu pismenog obračuna plate.

U članu 4. Zakona propisani su osnovni principi obrade ličnih podataka kojih su obavezni da se pridržavaju svi kontrolori. Princip pravičnosti i zakonitosti obrade ličnih podataka propisan u članu 4. stav (1) tačka a) Zakona podrazumijeva obradu ličnih podataka na osnovu saglasnosti nosioca podataka (član 5. Zakona) ili bez saglasnosti, ukoliko je ispunjen jedan od uslova iz člana 6. Zakona.

Cijeneći vrste ličnih podataka i svrhu njihove obrade u predmetnom slučaju, saglasnost nosioca podataka kao osnov za obradu nije primjenjiva, te je relevantan član 6. Zakona kojim je propisano pravo na obradu ličnih podataka bez saglasnosti nosioca podataka.

U konkretnom slučaju primjenjiv je uslov iz tačke a) koji propisuje da kontrolor može obrađivati lične podatke, bez saglasnosti nosioca podataka:

„ a) ako vrši obradu ličnih podataka u skladu sa zakonom ili je obrada neophodna da bi se ispunile nadležnosti utvrđene zakonom;“

U ovoj pravnoj stvari relevantne su odredbe sljedećih propisa, i to:

- Zakon o jedinstvenom matičnom broju („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine” broj: 32/01, 63/08 i 103/11, 87/13 i 84/15; u daljem tekstu: Zakon o JMB),
- Zakon o radu („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj: 1/2016, 66/2018, 91/2021 – Odluka US i 119/2021; u daljem tekstu: Zakon o radu).

Kada je u pitanju obrada JMB, shodno načelu pravičnosti i zakonitosti relevantne su odredbe Zakona o JMB.

Naime, prema članu 18. stav (1) Zakona o JMB, u dokumenta, evidencije i javne isprave, upisuje se JMB samo ukoliko je to zakonom izričito propisano. Iz odredbe člana 18. Zakona o JMB jasno proizilazi da je obrada JMB dozvoljena samo u slučajevima kada je to izričito propisano zakonom.

Članom 102. Zakona o radu je propisano:

„(1) Radnik ima pravo uvida u sve dokumente koji sadrže njegove lične podatke, a koji se čuvaju ili obrađuju kod poslodavca, kao i pravo da zahtijeva brisanje podataka koji nisu od neposrednog značaja za poslove koje obavlja, kao i ispravljanje netačnih podataka.

(2) Lični podaci koji se odnose na radnika ne mogu da budu dostupni trećem licu, osim u slučajevima i pod uslovima utvrđenim zakonom ili ako je to potrebno radi dokazivanja prava i obaveza iz radnog odnosa ili u vezi sa radom.

(3) Lične podatke radnika može da prikuplja, obrađuje, koristi i dostavlja trećim licima samo za to ovlašćeno lice zaposleno kod poslodavca u skladu sa propisom koji uređuje zaštitu ličnih podataka.“

Pored navedenog, članom 126. Zakona o radu je propisano:

„(1) Plata se isplaćuje u rokovima utvrđenim kolektivnim ugovorom, opštim aktom i ugovorom o radu, najmanje jedanput mjesečno, a najkasnije do kraja tekućeg mjeseca za prethodni mjesec.

(2) Plate se isplaćuju samo u novcu, na tekući račun radnika, osim ako zakonom nije drugačije određeno.

(3) Poslodavac je dužan da radniku uruči pismeni obračun plate, u roku propisanom stavom 1. ovog člana.

(4) Obračun plate ima snagu izvršne isprave.

(5) Ministar donosi pravilnik kojim se propisuje sadržaj pismenog obračuna plate iz stava 3. ovog člana.“

Nadalje, Ministarstvo je u Informaciji ukazalo na član 136. Zakona o radu, koji glasi:

„(1) Poslodavac ne može, bez pristanka radnika ili bez pravosnažne odluke nadležnog suda, svoje ili tuđe potraživanje prema radniku naplatiti obustavljanjem od plate ili naknade plate.

(2) Prinudno izvršenje na plati ili naknadi plate radnika sprovodi se u skladu sa odredbama Zakona o izvršnom postupku.

(3) Pojedinačne isplate plata, naknada i drugih primanja nisu javne.“

Dakle, Zakonom o radu je propisan osnov za obradu ličnih podataka radnika u obimu koji je neophodan za ostvarivanje prava i obaveza koje proističu iz radnog odnosa, uključujući ovlaštenje da ministar nadležnog ministarstva donese pravilnik kojim se propisuje sadržaj pismenog obračuna plate, te je propisano da iznosi pojedinačnih plata i drugih primanja nisu javni.

Analizom Zakona o radu, Agencija je utvrdila da isti izričito ne propisuje obradu jedinstvenog matičnog broja radnika u okviru pismenog obračuna plate, te samim tim Ministarstvo nije imalo zakonski osnov da takvu obradu propiše pravilnikom.

Pravilnikom o sadržaju pismenog obračuna plate, koji je donesen na osnovu člana 126. stav (5) Zakona o radu, u članu 2. stav (2) tačka 2) je propisano da pismeni obračun plate, naknade plate i drugih primanja sadrži pored ostalih podataka i jedinstveni matični broj radnika.

Tako, shodno navedenom članu Pravilnika, poslodavci su dužni u pismeni obračun plate upisivati i JMB radnika na koga se ista odnosi.

U odnosu na obradu JMB Ministarstvo je u dostavljenoj Informaciji istaklo da je navedeni lični podatak „*bitan element obračuna jer je neophodan za identifikaciju poreskog obveznika i njegov upis u jedinstveni sistem registracije, kontrole i naplate doprinosa.*“

Suprotno istaknutom navodu, registracija poreskog obveznika se ne vrši putem pismenog obračuna plate, već prilikom zasnivanja radnog odnosa, te se radi o posebnom postupku, što čini istaknuti navod Ministarstva očigledno neosnovanim.

Članom 126. stav (3) Zakona o radu je propisana obaveza poslodavca da radniku uruči pismeni obračun plate, dok je obaveza Ministarstva iz stava (5) istog člana Zakona o radu da donese pravilnik o sadržaju pismenog obračuna plate.

Nesporna je zakonska obaveza i pravni osnov da Ministarstvo propiše sadržaj pismenog obračuna plate, naknade plate i drugih primanja radnika, te da isti propiše pravilnikom, ali navedene odredbe Zakona o radu ne predstavljaju pravni osnov za propisivanje obrade JMB u istom.

Pored toga, neosnovan je navod Ministarstva koji se odnosi na član 136. Zakona o radu, jer okolnost da pojedinačni iznosi plata, naknada plata i drugih naknada nisu javni se ne može dovesti u vezu, niti je od uticaja na činjenicu da ne postoji zakonski osnov da se JMB obrađuje u okviru pismenog obračuna plate.

Navođenjem JMB radnika u pismenom obračunu plate znatno se prevazilazi granica potrebne obrade i stvara neopravdan rizik od zloupotrebe ličnih podataka, te se u konkretnom slučaju direktno narušava njihova privatnost. Činjenica je da radnici redovno moraju priložiti pismeni obračun plate prilikom kupovine sa odgođenim plaćanjem ili drugih pravnih poslova.

Prema tome, radnici su izloženi riziku od zloupotrebe njihovih ličnih podataka jer se omogućava drugim pravnim subjektima ili preduzećima da dobiju njihov JMB, a za čiju obradu nisu ovlašteni zakonom.

Obzirom da Zakon o radu ne propisuje obradu JMB u pismenom obračunu plate, a Zakon o JMB kao *lex specialis* izričito propisuje ovakvu obradu samo u zakonom utvrđenim slučajevima, to pravna i fizička lica/obrti, javni organi i institucije u Republici Srpskoj u obrascima pismenog obračuna plate (platne liste) obrađuju JMB radnika suprotno članu 4. stav (1) tačka a) Zakona.

Nadalje, evidentiranje adrese radnika na pismenom obračunu plate Agencija je cijenila u odnosu na princip obima i mjere, koji je propisan članom 4. stav (1) tačka c) Zakona, koji obavezuje kontrolore da lične podatke obrađuju samo u „*mjeri i obimu koji je neophodan za ispunjenje određene svrhe*“.

Ministarstvo je u dostavljenoj Informaciji istaklo da je adresa radnika „*...bitan element za utvrđivanje ostvarivanja prava na naknadu troškova prevoza dolaska na posao i povratka s posla...*“.

Međutim, Ministarstvo nije dokazalo postojanje neophodnosti za evidentiranje podatka o adresi radnika na obrascu pismenog obračuna plate u svrhu ostvarivanja prava na naknadu troškova prevoza dolaska na posao i povratka s posla, niti u bilo koju drugu svrhu čije bi ispunjenje zahtijevalo takvu obradu.

Naime, činjenica je da se utvrđivanje naknade za troškove prevoza dolaska na posao i povratka s posla radnika vrši prije izdavanja pismenog obračuna plate, pa nejasno u koju svrhu se vrši evidentiranje adrese radnika na svakom mjesečnom obračunu plate.

Jasno je da adresa radnika nije neophodan podatak u svrhu prikaza obračuna plate, dok se evidentiranjem istog povećava rizik od zloupotrebe ličnih podataka radnika.

Radi boljeg razumijevanja navedenog, ukazujemo da je zaštita ličnih podataka obuhvaćena članom 8. Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, koji određuje poštivanje privatnog i porodičnog života, doma i prepiske, naglašava značaj vladavine zakona u demokratskom društvu, a posebno spriječavanja proizvoljnog miješanja u prava iz Konvencije. Svaka obrada ličnih podataka je ograničenje privatnosti a da bi bila zakonita prema članu 8. stav 2. Konvencije moraju biti ispunjena tri uslova:

- da je propisana zakonom,
- da se vrši u jednom od legitimnih ciljeva,
- da je neophodna u demokratskom društvu.

„Neophodnost u demokratskom društvu“ prema stanovištu Evropskog suda za ljudska prava pretpostavlja vaganje suprotstavljenih interesa u cilju utvrđivanja da li je ograničenje garantovanih prava opravdano i u skladu sa Konvencijom. „Neophodnost“ prema tom stavu znači – hitno društveno potrebno i da ograničenje prava mora biti srazmjerno cilju kome se teži što obavezuje nacionalne vlasti da moraju primijeniti metod koji je najmanje restriktivan u odnosu na pravo privatnosti. „Proporcionalnost“ se u kontekstu analize neophodnosti u demokratskom društvu javlja kao test u kojem se ispituje da li je restriktivna mjera srazmjerna legitimnom cilju kojem se teži, da li postoji goruća socijalna potreba za takvu restrikciju te da li su razlozi koji su dati relevantni i dovoljni.

Prema tome, evidentiranje adrese radnika na pismenom obračunu plate nije u skladu sa članom 4. stav (1) tačka c) Zakona.

Nesporno je da poslodavac, pored ostalih ličnih podataka, obrađuje adresu i JMB svojih radnika ukoliko su neophodni za druge zakonite svrhe, ali ne u svrhu prikaza obračuna plate.

Usljed navedenog, u tački I ovog rješenja je izdata zabrana svim pravnim i fizičkim licima/obrtima, javnim organima i institucijama na području Republike Srpske da u pismenim obračunima plate obrađuju JMB i adresu radnika.

U cilju ekonomičnosti postupka, te ostvarivanja prava na privatnost i zaštitu podataka svih radnika zaposlenih na području Republike Srpske, potrebno je da Ministarstvo na adekvatan način dostavi ovo rješenje svim poslodavcima. Takođe, imajući u vidu da je predmetna obrada ličnih podataka zasnovana na odredbama Pravilnika o pismenom obračunu plate, potrebno je da Ministarstvo isti izmjeni u relevantnom dijelu, što je naloženo tačkom II ovog rješenja.

Dakle, Agencija je u postupku utvrdila da su pravna i fizička lica/obrti, javni organi i institucije u Republici Srpskoj dužni u obrascima da obrađuju JMB i adresu radnika u svrhu obračuna plate, što nije propisano odredbama Zakona o radu, te je suprotno članu 18. Zakona o JMB, usljed čega je došlo do povrede člana 4. stav (1) tačka a) i c) Zakona, koji obavezuje kontrolore da lične podatke obrađuju na pravičan i zakonit način, te samo u mjeri i obimu koji je neophodan za ispunjenje određene svrhe.

Shodno naprijed navedenom, na osnovu člana 40. stav (2) tačka e) Zakona, riješeno je kao u dispozitivu ovog rješenja.

Pouka o pravnom lijeku:

Protiv ovog rješenja nije dopuštena žalba ali se može pokrenuti upravni spor pred Sudom Bosne i Hercegovine u roku od 60 dana od dana prijema rješenja.

DIREKTOR

dr. Dragoljub Reljić

Dostavljeno:

- Ministarstvo za rad i boračko-invalidsku zaštitu Republike Srpske
Trg Republike Srpske br. 1,
78000 Banja Luka;
- u omot spisa.

