
Predlozi za razmatranje - unapređenje nadzora nad primenom Zakona o tajnosti podataka

***Preporuke za Ministarstvo pravde i članove radne grupe za
izmenu Zakona o tajnosti podataka***

Autori:

Ana Toskić Cvetinović, Partneri Srbija

Blažo Nedić

Nemanja Nenadić, Transparentnost Srbija

Prelom i dizajn:

Partneri Srbija

Izdavač:

Partneri Srbija

Beograd, januar 2026.

Uvod

Preispitivanje efekata primene Zakona o tajnosti podataka, koji je u primeni od 1. januara 2010, neophodno je kako zbog njegovog značaja za ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama, tako i zbog obezbeđivanja opšte pravne sigurnosti i zaštite bezbednosnih interesa države.

Organizacija Partneri Srbije je u više navrata sprovodila istraživanja o primeni ovog zakona, koja su nedvosmisleno pokazala da neki od ključnih aspekata nadzora ne funkcionišu. Poslednja izrađena analiza „Tajnost podataka: pravni okvir i praksa“ omogućava sveobuhvatno sagledavanje normativnog okvira i prakse primene Zakona o tajnosti podataka i povezanih propisa, identifikaciju ključnih sistemskih i praktičnih izazova koji utiču na ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Ovakav pregled posebno je značajan jer je Ministarstvo pravde formiralo radnu grupu za izmenu Zakona o tajnosti podataka, zbog čega analiza predstavlja pravovremen i argumentovan doprinos predstojećem reformskom procesu.

Polazeći od nalaza analize i dugogodišnjih izazova koji blokiraju sprovođenje nadzora nad Zakonom o tajnosti podataka izradili smo i ovaj **dokument u kojem su sagledani faktori koji ometaju sprovođenje delotvornog nadzora nad primenom Zakona o tajnosti podataka, kao i načini na koje bi se stanje moglo promeniti.**

Dokument je izrađen uz konsultacije i stručnu pomoć članica Koalicije za slobodu pristupa informacijama¹, a posebno organizacije Transparentnost Srbija i drugih eksperata.

Partneri Srbija ostaju otvoreni za sugestije i predloge, kao i posvećeni saradnji sa institucijama, civilnim društvom i stručnom javnošću, sa ciljem unapređenja normativnog i institucionalnog okvira u oblasti upravljanja informacijama i jačanja poverenja građana u rad javnih institucija.

“Izradu Preporuka omogućila je Misija OEBS-a u Srbiji u okviru projekta „Konsolidovanje procesa demokratizacije u sektoru bezbednosti u Republici Srbiji” koji je finansijski podržala Vlada Švedske.”²

¹ Stručni konsultativni sastanak sa članicama Koalicije za slobodu pristupa informacijama održan je 10.09.2025, više informacija o članicama Koalicije i radu Koalicije dostupno je na sajtu: <https://spikoalicija.rs/category/clanice-koalicije/>

² Ove preporuke, kao i sama analiza, izrađene su u okviru projekta Unapređivanje transparentnosti u sektoru bezbednosti, koji je podržala Misija OEBS-a u Srbiji.

Zakonsko uređenje nadzora

Zakon o tajnosti podataka („Službeni glasnik RS“, broj 104/09), u članu 97, st. 1. propisuje da nadzor nad sprovođenjem ovog zakona i propisa donetih na osnovu zakona vrši Ministarstvo pravde. Ovakvo rešenje je uobičajeno kada se imaju u vidu opšta pravila o vršenju nadzora, koji, po pravilu, vrše organi državne uprave.

Ministarstvo kao organ koji vrši nadzor

Ovlašćenja iz Zakona o državnoj upravi

Zakon o državnoj upravi, u članovima 45-47 (*“Sl. glasnik RS”, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 i 30/2018 - dr. zakon*), prepoznaje razne vidove nadzora, koje vrše organi državne uprave (ministarstva i posebne organizacije).

Inspeksijskim nadzorom organi državne uprave ispituju sprovođenje zakona i drugih propisa neposrednim uvidom **u poslovanje i postupanje fizičkih i pravnih lica** i, zavisno od rezultata nadzora, izriču mere na koje su ovlašćeni. Ovaj vid nadzora je uređen posebnim zakonom.

Nadzor nad radom sastoji se od nadzora nad zakonitošću i svrsishodnošću rada organa državne uprave i imalaca javnih ovlašćenja u vršenju poverenih poslova državne uprave. Između ostalog, tako se ispituje sprovođenje zakona i drugih opštih akata, delotvornost i ekonomičnost rada i svrhovitost organizacije poslova.

Kod ove vrste nadzora Ministarstvo može da traži izveštaje i podatke o radu, utvrđuje stanje izvršavanja poslova, upozori na uočene nepravilnosti i odredi mere i rok za njihovo otklanjanje, izdaje instrukcije, nalaže preduzimanje poslova, pokreće postupak za utvrđivanje odgovornosti, predlaže Vladi preduzimanje mera ili da čak neposredno izvrši neki posao.

Za ovu vrstu nadzora bitno je i pravilo da jedno ministarstvo ne može da vrši nadzor nad radom drugog ministarstva.

Ko je nadzirani subjekt i da li nadzor treba da vrši Ministarstvo?

S druge strane, kada se pogleda Zakon o tajnosti podataka (član 9), može se videti da tajnost podataka, pod uslovima i na način utvrđen tim zakonom određuju predsednik Narodne skupštine, predsednik Republike, predsednik Vlade, rukovodioci organa javne vlasti (npr. ministri, rukovodioci nezavisnih državnih organa, direktori posebnih organizacija). To

Stavovi izrečeni u preporukama pripadaju isključivo autorima i ne predstavljaju nužno zvaničan stav Misije OEBS-a u Srbiji.

Svi pojmovi koji su u dokumentu upotrebljeni u muškom gramatičkom rodu obuhvataju muški i ženski rod lica na koja se odnose.

takođe mogu biti drugi funkcioneri u organu vlasti koji su ovlašćeni zakonom, ili ih je ovlastio rukovodilac (npr. pomoćnik ministra, direktor uprave u sastavu ministarstva). Najzad, to može biti i bilo koji zaposleni u organu javne vlasti, po ovlašćenju rukovodioca.

Kad se sve to ima u vidu, kao osnovno se nameće pitanje mogućnosti da Ministarstvo pravde nadzire jedan od najbitnijih segmenata primene Zakona o tajnosti podataka- određivanje tajnosti podataka. Naime, među ovlašćenim licima se nalaze i najviši funkcioneri izvršne i zakonodavne vlasti.

Zbog toga bi pri budućim reformama trebalo naročitu pažnju posvetiti uvođenju drugih mehanizama (npr. parlamentarni nadzor), za nadzor nad pojedinim aspektima primene zakona. S druge strane, bilo bi poželjno da se obuhvat nadzora koji sprovodi Ministarstvo pravde svede na one poslove za koje se realno može očekivati da ih ovaj organ obavi, shodno svom položaju u institucionalnom okruženju Republike Srbije.

U vezi sa ovim pitanjima, trenutno je propisano (član 97. st. 3. Zakona), da ministar pravde podnosi odboru Narodne skupštine nadležnom za nadzor i kontrolu u oblasti odbrane i bezbednosti, godišnji izveštaj o aktivnostima u sprovođenju i kontroli primene ovog zakona. Čini se da ovaj vid parlamentarnog nadzora nije dovoljan, i da bi na sličan način trebalo predvideti modalitet da o primeni ovog zakona parlament izveštavaju i drugi organi, a naročito oni nad kojima Ministarstvo pravde ne može vršiti delotvorni nadzor (npr. Vlada, Predsednik Republike).

Šta bi nadzorom trebalo utvrditi?

Zakon o tajnosti podataka je odredio poslove koje Ministarstvo treba da obavi u okviru nadzora. Bilo bi poželjno da se vršenje nadzora za svaki od tih poslova dodatno razradi, uključujući i preciziranje na koji način, u kojim vremenskim razmacima i sa kojom svrhom se vrši. Međutim, kao što ćemo pokazati, to nije učinjeno ni u Zakonu, ni u podzakonskim aktima.

U Zakonu se navodi devet nadzornih poslova koje bi Ministarstvo trebalo da vrši:

1. *Ministarstvo bi trebalo da prati stanje u oblasti zaštite tajnih podataka.* Suština ovog posla, koji je širi od nadzora, je prikupljanje i analiza izveštaja od pojedinih organa i organizacija koje primenjuju zakon, prikupljanje podataka tokom nadzora koji Ministarstvo vrši, po službenoj dužnosti, u okviru planiranih aktivnosti ili po informacijama koje dobije od drugih organa i lica.
2. Drugi posao je *priprema propisa neophodnih za sprovođenje Zakona*, što u stvari nije nadzorno ovlašćenje, već posao kod kojeg nalazi nadzora mogu da posluže da se uoči potreba za izmenama, dopunama ili ukidanjem neke zakonske odredbe ili odredbe podzakonskog akta.

3. Treći posao je *davanje mišljenja na predloge propisa u oblasti zaštite tajnih podataka*. Ni ovaj posao ne predstavlja nadzor nad primenom Zakona, već oblast gde Ministarstvo, na osnovu sprovedenog nadzora može imati stav o tome kako bi odredba predloženog akta mogla da utiče na primenu postojećih propisa. Jednako je moguće da na osnovu upita i zahteva za davanjem mišljenja Ministarstvo zaključi da je potrebno sprovesti nadzor nad primenom neke odredbe Zakona ili u vezi sa određenom vrstom tajnih podataka.
4. Četvrti posao se odnosi na *davanje predloga Vladi u vezi sa propisima* o evidenciji tajnih podataka i bezbednosnih upitnika, sertifikata i dozvola, što takođe ne predstavlja vršenje nadzora, ali gde nalazi nadzora takođe mogu biti od koristi. To između ostalog znači da bi Ministarstvo u godišnjem izveštaju o sprovedenom nadzoru moglo da identifikuje i uočenu potrebu za unapređenjem propisa iz ove oblasti.
5. Peti navedeni posao je direktno vezan za primenu nadzornih ovlašćenja – Ministarstvo „*nalaže mere za unapređivanje zaštite tajnih podataka*“.
6. Šesti posao je *kontrola* „primene kriterijuma za označavanje stepena tajnosti“, a zajedno sa njom je navedeno da Ministarstvo „vrši druge poslove kontrole u skladu sa odredbama ovog zakona“, što je u srži nadzornih ovlašćenja.
7. U okviru sedme tačke se navodi da Ministarstvo „*podnosi krivične prijave, zahteve za pokretanje prekršajnog postupka i predlaže pokretanje drugog postupka zbog povrede odredaba ovog zakona*“, a za šta se može očekivati da će najčešće biti urađeno na osnovu prethodno sprovedenog nadzora.
8. Osmi posao je *saradnja* sa drugim organima javne vlasti u sprovođenju Zakona, što može biti u vezi sa sprovođenjem ili određivanjem predmeta nadzora.
9. Deveti je opšta odredba („obavlja i druge poslove koji su predviđeni ovim zakonom i propisima donetim na osnovu ovog zakona“).

Za vršenje nadzora je naročito značajna odredba iz stava 4. prema kojoj u obavljanju nadzora Ministarstvo pravde vrši kontrolu sprovođenja mera obezbeđenja, korišćenja, razmene i drugih radnji obrade tajnih podataka, *bez prethodnog obaveštavanja organa javne vlasti, ovlašćenog lica, rukovaoca, odnosno korisnika tajnog podatka*.

U vezi sa tim valja primetiti, kada je reč o vršenju redovnog nadzora, da bi u nekim slučajevima moglo biti primereno da organi kod kojih se on sprovodi budu unapred obavešteni (u zavisnosti od toga šta je prioritetno predmet kontrole).

Nadzor bi trebalo da vrše ovlašćena lica Ministarstva, koja su prethodno prošla posebnu bezbednosnu proveru, pri čemu „shodno primenjuju“ Zakona o inspeksijskom nadzoru ("Sl. glasnik RS", br. 36/2015, 44/2018 - dr. zakon i 95/2018).

Kako je zamišljeno da se vrši nadzor?

Nedovoljan zakonski osnov

Poslednji (9) stav člana 97 Zakona propisuje da ministar pravde donosi „bliži propis“ o službenoj legitimaciji i načinu rada ovlašćenih lica. Smatramo da ovo ovlašćenje nije dovoljno da obezbedi delotvorni nadzor nad primenom Zakona. Glavni razlog za to jeste činjenica da bez obzira na to kako će biti uređen rad ovlašćenih lica Ministarstva pravde, dometi nadzora koji vrše zavise u velikoj meri od postojanja drugih preduslova. Konkretno, od obaveza koje subjekti koji određuju tajnost ili raspolažu tajnim podacima imaju prema Ministarstvu. Zbog toga bi bilo uputno da se u Zakonu stvore svi potrebni preduslovi za vršenje nadzora.

Naročito nam se čini značajnim da bi to trebalo učiniti kroz uvođenje obaveze da organi koji određuju tajnost ili rukuju tajnim podacima dostavljaju godišnje izveštaje Ministarstvu, iz kojih bi se moglo zaključiti u kojoj meri i na koji način primenjuju ovaj zakon.

Samostalnost i odgovornost

Način rada lica ovlašćenih za vršenje nadzora bliže je uređen Pravilnikom o službenoj legitimaciji i načinu rada lica ovlašćenih za vršenje nadzora („Službeni glasnik RS“, br. 85/13 i 71/14).

Pravilnik deklarise da su ovlašćena lica samostalna u radu u granicama ovlašćenja utvrđenih zakonom i za svoj rad lično odgovorna. Odredba o odgovornosti nije dodatno razrađena, tako da je ostalo nejasno da li je reč samo o deklarativnoj normi, pa bi se odgovornost ovih lica tumačila kao i kod bilo kog državnog službenika ili postoji nešto specifično upravo za lica koja vrše ovaj vid nadzora.

Godišnji plan nadzora i zahtev ovlašćenog organa

U članu 12 Pravilnika je propisano da se nadzor organa javne vlasti u kojima se rukuje tajnim podacima vrši **na osnovu godišnjeg plana nadzora**, na osnovu **zahteva organa javne vlasti** ili na zahtev **Kancelarije Saveta za nacionalnu bezbednost i zaštitu tajnih podataka**.

Bilo bi korisno da je odredba o godišnjem planu nadzora razrađena u podzakonskom aktu, ali bi za to trebalo stvoriti i zakonski osnov. Između ostalog, izrada takvog plana bi zahtevala postojanje informacija o tome koji sve organi javne vlasti rukuju tajnim podacima i koji je broj, značaj i obim takvih podataka. Bez takvog uvida nemoguće je planirati adekvatan redovni nadzor, to jest takav koji će u određenom vremenskom periodu obuhvatiti sve rukovaoce tajnih podataka ili poslužiti kao osnov za planiranje redovnog nadzora prema prioritetima.

Trenutno su odredbe o redovnom nadzoru šture- Ministarstvo se obavezalo da će planovi nadzora biti izrađeni najkasnije do 31. decembra za narednu godinu, a da se godišnji izveštaj o izvršenim nadzorima podnosi Kancelariji takođe do kraja godine. I ovu normu bi trebalo korigovati, jer je uobičajeno da se izveštaji podnose nakon isteka perioda na koji se odnose.

Slično tome, u Zakonu bi trebalo urediti i pitanja koja se odnose na „zahteve organa javne vlasti“, jer je trenutno nejasno ko bi bio ovlašćen da zahteva vršenje nadzora od Ministarstva pravde.

S druge strane, **upadljivo je izostala odredba prema kojoj bi nadzor mogao da se pokrene na osnovu prijava drugih fizičkih i pravnih lica.** I ovde se može primetiti da je uobičajeno da se i za ovaj vid ukazivanja na moguću nezakonitost (i potrebu za vršenjem nadzora) stvori osnov u zakonu. To je naročito bitno u kontekstu primene Zakona o zaštiti uzbunjivača ("Sl. glasnik RS", br. 128/2014), budući da taj zakon upućuje uzbunjivača da se povodom nepravilnosti koje su vezane za tajne podatke, obrati „ovlašćenom organu“, te da mu neće biti pružena zaštita ukoliko izvrši uzbunjivanje u javnosti.

Vanredni i kontrolni nadzor

Kada se nadzor vrši kao vanredan nadzor, sprovodi se zbog promenjenih okolnosti u odnosu na godišnji plan nadzora ili na osnovu zahteva organa javne vlasti, odnosno Kancelarije Saveta za nacionalnu bezbednost i zaštitu tajnih podataka. Kada se nadzor vrši kao kontrolni, sprovodi se radi utvrđivanja postupanja po merama koje su predložene nadziranom organu javne vlasti u okviru redovnog ili vanrednog nadzora. Iako se pojedina nepomenuta pitanja mogu podvesti pod razloge za sprovođenje vanrednog nadzora (npr. prijava mogućeg kršenja pravila), bilo bi korisno da se i te situacije razrade, nakon utvrđivanja zakonskog osnova.

Kako se vrši nadzor

Ovlašćena lica sprovode nadzor neposrednim uvidom u akte organa javne vlasti, uvidom u način rada i postupanja sa tajnim podacima u organu javne vlasti, kao i uvidom u dostavljene akte, podatke i dokumentaciju nadziranih organa javne vlasti.

Prilikom vršenja nadzora ovlašćena lica naročito proveravaju: postojanje i usklađenost akata koje primenjuje organ javne vlasti sa zakonom i drugim propisima koji uređuju tajnost podataka; primenu kriterijuma u organu javne vlasti za označavanje stepena tajnosti podataka; primenu opštih, posebnih i pojedinačnih mera zaštite tajnih podataka; čuvanje tajnih podataka; postupanje sa tajnim podacima u vanrednim situacijama, kao i način uništavanja tajnih podataka; sprovođenje edukacije zaposlenih u organu javne vlasti u vezi sa rukovanjem tajnim podacima; akte organa javne vlasti o primeni opštih, posebnih i pojedinačnih mera zaštite tajnih podataka; postojanje sertifikata za pristup tajnim podacima u organu javne vlasti, u skladu sa listom radnih mesta i ugovornim obavezama; postojanje i vođenje evidencija o postupanju sa tajnim podacima.

Uslove za sprovođenje nadzora treba da im obezbedi rukovodilac nadziranog organa javne vlasti.

Iako je norma dovoljno obuhvatna da obezbedi vršenje nadzora nad primenom Zakona, na osnovu nje se ne može zaključiti u kojoj meri će ciljevi nadzora biti ostvareni. U tom smislu, bilo bi od naročite koristi da se predvide obavezni elementi kod vršenja redovnog nadzora. Između ostalog, to bi moglo biti propisivanje obaveze da se za određeni broj tajnih podataka sprovede detaljna provera na uzorku (npr. kako su primenjeni kriterijumi za označavanje stepena tajnosti podataka; kako se čuvaju pojedini tajni podaci).

Zapisnik, primedbe i dalje postupanje

Posle izvršenog nadzora, ovlašćena lica sastavljaju zapisnik o sprovedenom nadzoru u koji se obavezno unose nalaz činjeničnog stanja sa opisom utvrđenih nepravilnosti i nedostataka u radu i predlog mera za otklanjanje utvrđenih nepravilnosti i nedostataka u radu. Zapisnik se sačinjava najkasnije u roku tri dana od dana završenog nadzora i dostavlja se rukovodiocu nadziranog organa javne vlasti i ministru pravde.

Rukovodilac nadziranog organa javne vlasti može da dostavi svoje primedbe u roku od tri dana ili istovremeno sa sačinjavanjem zapisnika kad se on sačinjava u prostorijama. Organ javne vlasti koji je otklonio nepravilnosti uočene prilikom vršenja nadzora, obaveštava o tome Ministarstvo pravde.

Dalje postupanje Ministarstva u pogledu razmatranja ovog obaveštenja ili u slučaju da ono nije dostavljeno ili nije zadovoljavajuće, nije propisano, što bi takođe trebalo učiniti.

Zakon o inspekcijskom nadzoru i njegova shodna primena

Zakon o inspekcijskom nadzoru uređuje materiju od značaja za rad Ministarstva pravde na način koji nije suprotan ovim propisima, već ih dopunjuje.

U praksi, međutim, nije vidljivo da Ministarstvo pravde primenjuje pravila iz Zakona o inspekcijskom nadzoru. Između ostalog, to se odnosi i na obavezu iz člana 44, prema kojoj bi trebalo da bude objavljen godišnji izveštaj o radu inspekcije.

Moguće pravne dileme proističu iz toga što Zakon o tajnosti podataka ne određuje nadzor nad tajnošću podataka kao inspekcijski nadzor, nego samo kao nadzor, pa se tumači da je u pitanju jedan od vidova upravnog nadzora. Slično tome, Zakon o tajnosti podataka ovlašćena lica Ministarstva pravde za vršenje ovog nadzora određuje upravo kao ovlašćena lica, a ne kao inspektore. U vezi sa tim se može primetiti da su inspektori uži pojam od ovlašćenih

službenih lica, i trebalo bi da ispunjavaju i određene uslove za obavljanje inspekcijskog nadzora (npr. ispit za inspektora).

Jedna od posledica je to da ovlašćena lica Ministarstva pravde koja vrše nadzor nisu u obavezi da imaju položen ispit za inspektora, odnosno da položen ispit za inspektora nije uslov za radna mesta ovlašćenih lica za nadzor nad tajnošću podataka, što proizlazi iz činjenice da oni i nisu inspektori, da ne primenjuju neposredno Zakon o inspekcijskom nadzoru, već shodno primenjuju pravila iz tog zakona za pitanja koja nisu uređena Zakonom o tajnosti podataka.

S druge strane, ova ovlašćena lica Ministarstva nesumnjivo imaju ovlašćenje za uvid u konkretnu sadržinu dokumenata sa tajnim podacima, jer im je ono dato Zakonom i dodatno garantovano odredbama Pravilnika, budući da bez njega ne mogu ispuniti zadatke prilikom vršenja nadzora. Međutim, takav zaključak na osnovu tumačenja propisa možda u praksi ne predstavlja dovoljnu garanciju da će im pristup svim tajnim dokumentima biti omogućen (npr. ako nemaju sertifikat za pristup dokumentima svih stepena tajnosti).

To je dodatni razlog da se razmotri svrsishodnost postojećeg uređenja nadzora u Zakonu o tajnim podacima i eventualnu potrebu da se nadzor koji vrši Ministarstvo pravde svede na pitanja u vezi sa kojima to ministarstvo može delotvorno da nadzire sprovođenje normi, a da se za druga pitanja predvide adekvatniji mehanizmi (npr. parlamentarni nadzor).

Glavne preporuke

1. Kroz izmene i dopune Zakona o tajnosti podataka stvoriti preduslove za vršenje delotvornog nadzora od strane Ministarstva pravde, kao i drugih vidova nadzora (parlamentarni).
2. Donošenjem novog ili razradom postojećeg pravilnika detaljnije urediti obuhvat i način vršenja redovnih nadzora, kao i vršenje vanrednih nadzora u situacijama kada spoljni subjekti ukažu na moguće nepravilnosti.
3. Obezbediti javnost podataka o sprovođenju nadzora (planovi i izveštaji) u meri u kojoj je to moguće bez ugrožavanja interesa koji su zaštićeni kroz označavanje podataka tajnim.

