
***Preporuke za Narodnu skupštinu
Republike Srbije
(Odbor za odbranu i unutrašnje poslove
i Odbor za kontrolu službi bezbednosti)***

Autorke:

Ana Toskić Cvetinović, Partneri Srbija

Kristina Obrenović, Partneri Srbija

Prelom i dizajn:

Partneri Srbija

Izdavač:

Partneri Srbija

Beograd, januar 2026.

Uvod

U sklopu istraživačkog rada organizacije Partneri Srbija u oblasti primene Zakona o tajnosti podataka, dostavljamo Vam analizu „**Tajnost podataka: pravni okvir i praksa**“. Cilj analize je da omogući što sveobuhvatnije sagledavanje normativnog okvira i prakse primene Zakona o tajnosti podataka i povezanih propisa, kao i da identifikuje ključne systemske i praktične izazove 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 izradili smo i poseban set preporuka za Narodnu skupštinu, a posebno Odbor za odbranu i unutrašnje poslove i Odbor za kontrolu službi bezbednosti u cilju unapređenja nadzorne uloge ovih odbora, ali i zakonodavne uloge poslanika u procesu izmena i dopuna Zakona o tajnosti podataka.

“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.”¹

Preporuke

Narodna skupština Republike Srbije, a posebno Odbor za odbranu i unutrašnje poslove i Odbor za kontrolu službi bezbednosti, imaju ključnu ulogu u jačanju demokratskog i civilnog nadzora nad primenom Zakona o tajnosti podataka i radom organa iz sektora bezbednosti. Efikasna kontrola izvršne vlasti u ovoj oblasti predstavlja osnovni preduslov za očuvanje ravnoteže između zaštite legitimnih bezbednosnih interesa i prava javnosti da zna.

¹ Ove preporuke, kao i sama analiza, izrađene su u okviru projekta Unapređivanje transparentnosti u sektoru bezbednosti, koji je podržala Misija OEBS-a u Srbiji.

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.

Nadzor nad primenom Zakona o tajnosti podataka

Pre svega, neophodno je da Narodna skupština obezbedi dosledno sprovođenje parlamentarnog nadzora nad primenom Zakona o tajnosti podataka, u skladu sa zakonom propisanom obavezom Ministarstva pravde da podnosi godišnje izveštaje o kontroli njegove primene. Nadležni skupštinski odbori treba redovno da razmatraju ove izveštaje, da zahtevaju njihovo blagovremeno dostavljanje i da, u slučaju njihovog izostanka, koriste mehanizme parlamentarne kontrole kako bi se utvrdila odgovornost nadležnih organa. Razmatranje izveštaja ne bi trebalo da bude formalno, već praćeno raspravom o uočenim problemima, preporukama i rokovima za njihovo otklanjanje.

Pored razmatranja izveštaja Ministarstva pravde, odbori bi trebalo da zahtevaju i sistematske informacije od drugih relevantnih institucija uključenih u sistem zaštite tajnih podataka, pre svega Kancelarije Saveta za nacionalnu bezbednost i zaštitu tajnih podataka. Imajući u vidu centralnu ulogu ove institucije u sistemu zaštite tajnih podataka, njen uvid u stanje primene zakona može biti od posebnog značaja za identifikovanje sistemskih nedostataka, prekomerne klasifikacije i problema u primeni Zakona o tajnosti podataka.

Izmene i dopune Zakona o tajnosti podataka

Narodna skupština bi, kroz rad svojih odbora, trebalo aktivno da se uključi u proces izmena i dopuna Zakona o tajnosti podataka. To podrazumeva razmatranje nacрта zakona u ranoj fazi, organizovanje javnih slušanja i tematskih sednica posvećenih pitanjima tajnosti, prava na pristup informacijama i demokratskog nadzora nad sektorom bezbednosti. Posebno je važno da se u ovaj proces uključe nezavisne institucije, stručna javnost, organizacije civilnog društva i predstavnici medija, kako bi se obezbedilo da buduća zakonska rešenja ne budu rezultat isključivo perspektive sektora bezbednosti, već uravnoteženog sagledavanja svih relevantnih interesa.

Jedno od ključnih pitanja koje zahteva pažnju Narodne skupštine odnosi se na položaj narodnih poslanika u sistemu tajnosti podataka, naročito u pogledu izdavanja sertifikata za pristup tajnim podacima. Neophodno je preispitati postojeća zakonska rešenja koja omogućavaju da organi izvršne vlasti i službe bezbednosti, čiji je rad predmet parlamentarnog nadzora, istovremeno imaju odlučujuću ulogu u sprovođenju bezbednosnih provera poslanika. Ovakav model otvara rizik od sukoba interesa i može narušiti funkcionalnu nezavisnost parlamentarnog nadzora, jer pristup informacijama neophodnim za kontrolu izvršne vlasti ne bi smeo zavisiti od diskrecionih odluka organa koji su pod nadzorom.

Takođe, **nadležni odbori bi trebalo da posvete posebnu pažnju praksi uvođenja režima tajnosti kroz sektorske zakone, naročito u oblasti bezbednosti.** Parlamentarna kontrola u ovom segmentu treba da bude usmerena na sprečavanje normativnih rešenja kojima se

unapred i po vrsti dokumenta proširuje krug tajnih podataka, čime se narušava jedinstvo sistema zaštite tajnih podataka i sužava prostor za javni nadzor. U tom smislu, odbori bi trebalo da insistiraju na tome da se svaka izmena sektorskih propisa razmatra i sa stanovišta njenog uticaja na pravo na pristup informacijama i transparentnost rada institucija.

Na kraju, Narodna skupština ima važnu ulogu u praćenju efekata reforme Zakona o tajnosti podataka nakon njegovog eventualnog usvajanja. Odbori bi trebalo da zahtevaju periodične izveštaje o primeni novih rešenja, da prate da li su unapređeni mehanizmi nadzora i sankcionisanja zloupotreba tajnosti, kao i da li se u praksi smanjuje prekomerna i neopravdana klasifikacija podataka.

Prioritetna pitanja za reformu na osnovu sprovedenog istraživanja

Partnera Srbija

U nastavku ovog dokumenta predstavljene su preporuke koje su proistekle iz mapiranja ključnih problema u važećem tekstu Zakona o tajnosti podataka. Ove preporuke predstavljaju relevantnu osnovu za proces izmena Zakona o tajnosti podataka, u koje poslanici nadležnih odbora treba aktivno da se uključe. Za detaljniji pregled pogledati analizu koju dostavljamo uz ovaj dopis, deo „Nedostaci Zakona o tajnosti podataka i problemi u njegovoj primeni“.

Mapirani problemi i preporuke:

1. Preciznija definicija tajnog podatka i kriterijuma za označavanje podataka tajnim

Uvesti jasnije i uže definisane zaštićene interese i kriterijume za označavanje podataka kao tajnih u Zakon o tajnosti podataka, smanjujući prostor za diskreciono označavanje podataka kao tajnih.

Sužavanje i preispitivanje stepena tajnosti „INTERNO“

Stepen tajnosti „INTERNO“ definisan je previše široko i neprecizno kao stepen „koji se određuje radi sprečavanja nastanka štete za rad, odnosno obavljanje zadataka i poslova organa javne vlasti koji ih je odredio“. Međutim, ono što predstavlja štetu za rad organa ne mora nužno predstavljati štetu po državne interese, što je osnovni uslov za primenu tajnosti. Takve formulacije su izuzetno rastegljive, pa pod oznakom „INTERNO“ može završiti veliki broj informacija koje u međunarodnim praksama ne potpadaju pod tajnost. Ovaj stepen tajnosti stoga postaje mesto sudara između podataka od javnog značaja i tajnih podataka. Reč je o podacima koji po pravilu ne bi trebalo da budu tajni, ali ih organi često nastoje zaštititi kako bi ograničili pristup javnosti. Kako je upravo ovakvih podataka najviše u svakodnevnom radu uprave, to otvara i najveće mogućnosti za zloupotrebe.

- Jasno razgraničiti da „šteta za rad organa“ nije automatski „šteta po državne interese“.
- Razmotriti da se stepen tajnosti INTERNO izmeni, tako da se podaci koji treba da uživaju ograničeni pristup iz administrativnih i drugih razloga razdvoje od tajnih podataka u punom smislu, uz strože uslove za uskraćivanje pristupa informacijama.

2. Sprečavanje uvođenja tajnosti kroz sektorske zakone

Ugraditi odredbu u zakon kojom se sprečava da se tajnost određuje unapred „po vrsti dokumenta“ ili kroz sektorske propise koji zaobilaze sistem Zakona o tajnosti podataka i standarde Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

3. Otključati mehanizme za nadzor nad primenom Zakona o tajnosti podataka

Analiza koju su izradili Partneri Srbija, kao i odgovori na zahteve za pristup informacijama koje su dobili Partneri Srbija od Ministarstva pravde tokom godina, ukazuju da Ministarstvo pravde godinama ne sprovodi nadzor, pa je potrebno zagovarati:

Jasno operativno osnaživanje nadzora koji sprovodi Ministarstvo pravde uključujući propisivanje postupka nadzora i ovlašćenja lica koja sprovode nadzor.

Alternativno - **institucionalno premeštanje nadzorne funkcije** na specijalizovan organ (npr. osnaženu Kancelariju Saveta za nacionalnu bezbednost i zaštitu tajnih podataka ili evropske modele National Security Authority), uz garantovane mehanizme nezavisnosti i odgovornosti.

U pogledu unapređenja mehanizama nadzora, neophodno je i eksplicitno propisivanje da nadzorni organ (u modelu koji se usvoji) ima pravo **uvida u sadržinu** tajnih dokumenata u meri potrebnoj za kontrolu zakonitosti klasifikacije, uz jasne bezbednosne procedure.

4. Sankcije: ozbiljnija odgovornost za nezakonitu klasifikaciju

U kontekstu primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, i zaštite prava javnosti da zna, neophodno je uvesti efektivnije sankcije (uključujući krivičnu odgovornost) za **namernu ili sistemsku** nezakonitu klasifikaciju, posebno kada služi prikrivanju nezakonitog rada i korupcije.

5. Jačanje prava nadzornih i kontrolnih tela na uvid

Eksplicitno propisati da nadzorni organi (u modelu koji se usvoji) imaju pravo **uvida u sadržinu** tajnih dokumenata u meri potrebnoj za kontrolu zakonitosti klasifikacije, uz jasne bezbednosne procedure.

6. Sertifikati poslanika i nezavisnih institucija

