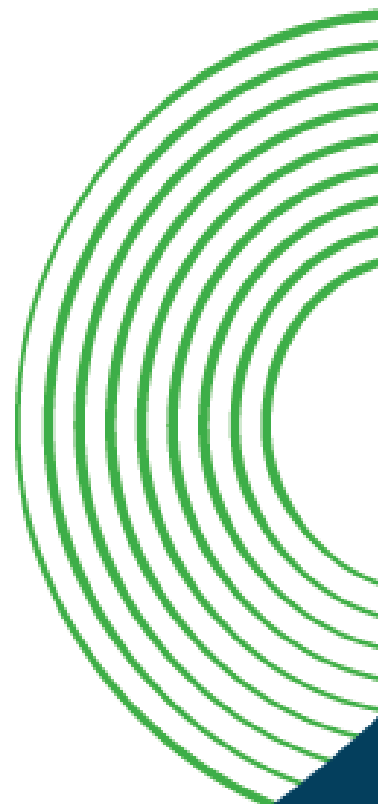


---

***Preporuke za postupanje Poverenika  
za informacije od javnog značaja i  
zaštitu podataka o ličnosti u primeni  
i reformi Zakona o tajnosti podataka***

---





**Autorke:**

Ana Toskić Cvetinović, Partneri Srbija

Kristina Obrenović, Partneri Srbija

**Prelom i dizajn:**

Partneri Srbija

**Izdavač:**

Partneri Srbija

Beograd, decembar 2025.

## 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 u svetlu najave Ministarstva pravde da je formirana radna grupa za izmenu Zakona o tajnosti podataka, zbog čega analiza predstavlja pravovremen i argumentovan doprinos predstojećem reformskom procesu.

Polazeći od nalaza analize, a imajući u vidu ustavnu i zakonsku ulogu Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (Poverenik), kao ključne nezavisne institucije u zaštiti prava javnosti da zna, izradili smo poseban set preporuka namenjenih unapređenju prakse Poverenika u postupcima u kojima se tajnost podataka pojavljuje kao razlog za ograničenje pristupa informacijama. Preporuke su istovremeno usmerene i na jačanje institucionalnih kapaciteta Poverenika za aktivno i utemeljeno učešće u procesu izmena Zakona o tajnosti podataka.

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.”<sup>1</sup>*

## Preporuke

### 1) Preporuke za unapređenje prakse Poverenika u predmetima „tajnost vs. pravo javnosti da zna“

---

<sup>1</sup> 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.

## 1.1. Postupanje po žalbama kada je očigledno da prvostepeni organ ne može/neće da dokaže nastupanje štete po interese koji se štite Zakonom o tajnosti podataka

Na osnovu analize postupanja Poverenika po žalbama u oblasti tajnosti podataka<sup>2</sup>, zaključujemo da se veliki deo rešenja Poverenika odnosi na rešenja kojima se vraćaju predmeti na ponovno odlučivanje prvostepenom organu. Radi se o situacijama kada Poverenik poništava odluke prvostepenih organa i vraća predmete na ponovno odlučivanje, ukazujući da organi javne vlasti nisu obrazložili na koji način bi odavanje informacija izazvalo štetne posledice po zakonom zaštićene interese.

Ovo u praksi dovodi do začaranog kruga u kojem prvostepeni organi u ponovljenom postupku ne obrazlažu dodatno svoje prvostepene odluke, odnosno ne dokazuju nastupanje stvarne štete po zakonom zaštićene interese, nakon čega tražioci informacija podnose novu žalbu Povereniku, i ovaj proces može da se ponavlja u nedogled sve dok prvostepeni organ ostaje pri svojim prvobitnim navodima.

Stoga predlažemo da se Poverenik češće meritorno izjašnjava (nalaže dostavljanje/delimično dostavljanje), umesto vraćanja na ponovno odlučivanje.

Ukoliko je neophodno, s tim u vezi definisati kriterijume za „prelazak“ na meritorno odlučivanje poput: ponovljeno identično obrazloženje; odsustvo ikakvih dokaza o šteti; pozivanje na „vrstu dokumenta“ (a ne sadržinu); izostanak razmatranja delimičnog pristupa traženim informacijama i druge.

Ovaj pristup podržan je i presudom Upravnog suda u slučaju br: 11 U 16326/22

U konkretnom slučaju Poverenik je rešenjem vratio predmet na ponovno odlučivanje prvostepenom organu, nakon čega je tražilac informacija podneo tužbu Upravnom sudu protiv rešenja Poverenika. Upravni sud je doneo presudu kojom je poništio rešenje Poverenika, i naložio mu da donese odluku u upravnoj stvari. U obrazloženju odluke Upravnog suda, navodi se da je Poverenik rešenjem povredio zakon na štetu tražioca informacija. U obrazloženju Upravni sud navodi da Poverenik, kada utvrdi da je žalba osnovana, treba prvostepenom organu da naloži dostavljanje traženih informacija. U presudi Upravnog suda se navodi i da je prvostepeni organ imao priliku već dva puta da se izjasni (prvi put kad je doneo rešenje o odbijanju, drugi put kroz odgovor na žalbu), i da je oba puta ostao pri istim razlozima za odbijanje dostavljanja traženih informacija. Upravni sud je ocenio da je Poverenik trebalo da donese odluku u ovoj upravnoj stvari (u skladu ZoSPIJZ), a ne da predmet vrati na ponovno odlučivanje prvostepenom organu (primenjujući supsidijarne pravne norme - Zakon o opštem upravnom postupku).

---

<sup>2</sup> Partneri Srbija: „Tajnost podataka: pravni okvir i praksa“, Beograd, 2025.

## 1.2. Standardizacija zahteva prema prvostepenim organima: „dokazi o šteti“ i uzročno-posledična veza

- Uvesti obavezu da se u postupku po žalbi od organa traži **konkretizacija**: koje tačno posledice mogu nastati radnjom objavljivanja, kome, kako, kada; uz zahtev da organ navede **verovatnoću** i **intenzitet** štete (npr. niska/srednja/visoka).
- Posebno insistirati da organ pokaže da se šteta odnosi na **zaštićeni interes**, a ne na „neprijatnost“, reputacioni rizik ili „narušavanje poverenja“, naročito kod oznake tajnosti „INTERNO“.

## 1.3. Delimičan pristup kao podrazumevano rešenje (redakcija/izdvajanje)

- U predmetima gde postoji realan bezbednosni aspekt, Poverenik može snažnije da insistira na **delimičnom pristupu informacijama**: izdvajanje operativnih i osetljivih informacija, ali objavljivanje, statistike, budžetskih elemenata, kriterijuma, procedura, zaključaka itd.

## 1.4. Zaštita savesnih tražilaca informacija

- Uvesti **prioritetno postupanje** za predmete od izraženog javnog interesa gde organi javne vlasti koriste tajnost kao prepreku pristupu informacijama, kako savesni tražioci ne bi trpeli posledice preopterećenosti institucije Poverenika zbog nesavesnih tražilaca informacija i zloupotreba prava na pristup informacijama.

## 2) Preporuka: izrada posebnih smernica/vodiča za organe javne vlasti o primeni testa javnog interesa kada se pozivaju na tajnost

Predlažemo da Poverenik izradi, usvoji i javno objavi vodič za primenu testa javnog interesa u slučajevima kada se organi vlasti pozivaju na tajnost podataka, koji bi sadržao jasno definisane korake za postupanje. Vodič bi trebalo da se oslanja na probleme i izazove identifikovane u dosadašnjoj praksi Poverenika u predmetima iz ove oblasti. Posebnu pažnju potrebno je posvetiti edukaciji o pravilnom razlikovanju različitih režima zaštite podataka (tajni podaci, poslovna tajna, podaci o ličnosti i dr.). Takođe, vodič bi trebalo da obuhvati tipične primere u kojima pravo javnosti na pristup informacijama preteže nad interesom zaštite tajnosti, kao što su statistički podaci, podaci o troškovima, osnovne informacije iz pravilnika o sistematizaciji radnih mesta, kao i osnovni podaci o radu organa sadržani u izveštajima o radu. U okviru vodiča neophodno je uključiti i detaljno objašnjenje trodelnog testa javnog interesa, uz jasna uputstva i standarde za obrazlaganje rešenja u slučajevima delimičnog ili potpunog uskraćivanja traženih informacija.

Ovde mogu biti korisna i pitanja koja je izradio prof. dr Goran Matić, a koja se navode u analizi u okviru zbornika radova *Primena Zakona o tajnosti podataka, 10 najznačajnijih prepreka*.<sup>3</sup>

Jedno od pitanja: „*Da li se tajnošću prikriva kršenje prava, nezakonitost, zloupotreba položaja, prekoračenje ovlašćenja, korupcija ili postupanje koje bi moralo biti predmet javnog nadzora?*“

### **Prateća aktivnost: obuke i ciljane konsultacije**

- Organizovati kratke obuke za rukovaoce tajnim podacima i lica za postupanje po zahtevima za pristup informacijama u organima za koje je na osnovu prakse Poverenika ustanovljeno da najčešće dolazi do problema u postupanju (npr. bezbednosni sektor; javna preduzeća), uz zajedničke radionice „primer–rešenje“.

## **3) Preporuke za Poverenika povodom najavljenih izmena Zakona o tajnosti podataka**

### **3.1. Praćenje procesa izmena i dopuna Zakona o tajnosti podataka i transparentnost procesa**

Poverenik bi trebalo da aktivno prati proces izmena i dopuna Zakona o tajnosti podataka i da, u okviru svojih zakonskih nadležnosti, kontinuirano ukazuje Ministarstvu pravde na obavezu obezbeđivanja transparentnosti zakonodavnog procesa. Posebno je važno da Poverenik pozove Ministarstvo pravde da postupa u skladu sa standardima proaktivne transparentnosti, koji obuhvataju blagovremeno i potpuno objavljivanje ključnih informacija o procesu izrade i izmena zakona.

U tom smislu, neophodno je da Ministarstvo pravde objavi rešenje o obrazovanju radne grupe, informacije o njenom sastavu i mandatu, plan rada, kao i dostupne nacрте, odnosno polazne osnove za izmene Zakona o tajnosti podataka. Objavljivanje ovih informacija predstavlja zakonsku obavezu u postupku pripreme i izmene propisa i ključno je za obezbeđivanje učešća zainteresovane javnosti i demokratskog nadzora nad zakonodavnim procesom.

### **3.2. Prioritetne reforme 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, koji Poverenik treba aktivno da prati, imajući u vidu ovlašćenja za zaštitu prava javnosti na pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Poseban značaj preporuka ogleda se u potrebi

---

<sup>3</sup> prof. dr Goran D. Matić, *Primena Zakona o tajnosti podataka, 10 najznačajnijih prepreka* (zbornik radova), od str. 23 <http://repositorijum.pravnifakultet.edu.rs/314/>

očuvanja dostignutog nivoa prava javnosti da zna, kao i u unapređenju sistema upravljanja podacima koji nastaju u radu organa javne vlasti.

#### **A. 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.

#### **B. Sužavanje i preispitivanje stepena tajnosti „INTERNO”**

- 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.

#### **C. 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.

#### **D. Nadzor: menjati model koji je u praksi paralizovan**

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 unapređenje mehanizama nadzora, neophodno je i eksplicitno propisivanje 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.

#### **E. 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 nezakonitosti i korupcije.

#### **F. 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.

#### **G. Sertifikati poslanika i nezavisnih institucija**

- U delu koji se tiče sertifikata, zagovarati rešenje koje umanjuje rizik sukoba interesa (da organi koji su predmet nadzora ne budu ključna „kapija” za sertifikaciju poslanika, Poverenika i drugih nezavisnih institucija).

