

# Primena Zakona o tajnosti podataka u Republici Srbiji

## Nadzor i sudska praksa





# **Primena Zakona o tajnosti podataka u Republici Srbiji**

Nadzor i sudska praksa

<b>Autori:</b>	Milan Stefanović Damjan Mileusnić Uroš Mišljenović
<b>Recenzent:</b>	Ana Toskić Cvetinović
<b>Lektura:</b>	Tamara Ljubović
<b>Prelom i dizajn:</b>	Marko Milićević. Kliker Dizajn
<b>Štampa:</b>	Manuarta
<b>Tiraž:</b>	300 primeraka

Beograd, jun 2021. godine

FONDACIJA ZA  
**OTVORENO DRUŠTVO**  
SRBIJA

Izrada ove publikacije omogućena je uz podršku Fondacije za otvoreno društvo, Srbija. Za sadržaj ove publikacije odgovorni su autori i on ne mora nužno odražavati stavove Fondacije za otvoreno društvo, Srbija.

\*\*\*

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

# SADRŽAJ

<b>Uvod .....</b>	<b>7</b>
<b>Analiza sudske prakse u oblasti tajnosti podataka u Republici Srbiji .....</b>	<b>9</b>
Uvod.....	9
Praksa prekršajnih sudova.....	10
Praksa viših sudova.....	11
<b>NADZOR NAD TAJNOŠĆU PODATAKA: Sažeta analiza usklađenosti relevantnih propisa u kontekstu sprovođenja nadzorne uloge Ministarstva pravde .....</b>	<b>14</b>
Pravni okvir .....	14
Aktivnosti Ministarstva pravde u vezi sa nadzorom nad tajnošću podataka.....	17
Zaključci.....	20
<b>Završne napomene i preporuke .....</b>	<b>25</b>



# Uvod

Zakon o tajnosti podataka u pravni sistem Republike Srbije uveden je 2008. godine, sa ciljem da se uredi niz pitanja u vezi sa određivanjem i zaštitom tajnih podataka. Međutim, problemi u primeni Zakona ispoljili su se već na samom početku, mahom u vezi sa inertnim odnosom organa javne vlasti da prakse označavanja podataka tajnim i preispitivanja takvih oznaka usklade sa odredbama novog zakona.

Ovo je stvaralo (a i dalje stvara) niz problema u ostvarivanju prava na pristup informacijama od javnog značaja. Ekstenzivno označavanje dokumentacije u posedu organa javne vlasti tajnim, sputava građane da uvidom u takvu dokumentaciju vrše kontrolu rada institucija, naročito u pogledu upravljanja javnim resursima (novcem, zemljištem, imovinom, itd.) ili poverenim javnim ovlašćenjima. U slučajevima kada organi vlasti uskrate građanima informacije o svom radu, pozivajući se na to da je tražena dokumentacija klasifikovana kao tajna, građani svoje pravo mogu zaštititi u postupcima koji su dugotrajni ili zahtevaju složenije pravničko znanje, sa upitnim ishodom takvih procesa, imajući u vidu strukturne probleme u primeni pravnog okvira pristupa informacijama od javnog značaja o čemu je do sada više puta izveštavano.<sup>[1]</sup>

Ipak, propusti u primeni ovog Zakona nemaju posledice samo po pravo građana na obaveštenost. Kako je rečeno, svrha Zakona je i da utvrdi načine zaštite tajnih podataka. U tom smislu, eventualni propusti u zaštiti, neovlašćeni pristup, otkrivanje, uništavanje ili zloupotreba tajnih podataka mogu da doprinesu ugrožavanju nacionalne ili javne bezbednosti, odbrane i drugih važnih interesa Republike Srbije i njenih građana. Zbog svega navedenog, značajno je da nadzor nad primenom Zakona bude efikasan, kako bi se obezbedila zakonitost postupanja obveznika Zakona i sprečile i otklonile eventualne štetne posledice nezakonitog postupanja.

Publikacija koja se nalazi pred vama nadovezuje se na ranija istraživanja primene Zakona i obrađuje dva pitanja od značaja za primenu bilo kog zakona, pa tako i Zakona o tajnosti podataka. Sa jedne strane, u pitanju je nadzor nad primenom Zakona, koji je poveren Ministarstvu pravde. U svetlu novih okolnosti, odnosno činjenice da u periodu od nekoliko godina Ministarstvo pravde zapravo i ne sprovodi nadzor u ovoj oblasti, publikacija donosi analizu pravnog okvira kojom problematizujemo pravnu osnovanost aktuelne prakse ovog ministarstva. Autor ove analize je Milan Stefanović, stručnjak u oblasti inspeksijskog nadzora i upravnog prava. Dalje, u analizi predstavljamo sudsku praksu u predmetima u vezi sa primenom Zakona o tajnosti podataka, oslanjajući se na dobijene informacije od prekršajnih i viših sudova u Republici Srbiji, na kojoj je radio tim istraživača Partnera Srbije.

[1] Šta sve nismo saznali u 2020. godini? <https://www.partners-serbia.org/post?id=171>

Analize su izrađene u okviru projekta „Javne tajne – ka demokratskoj kontroli tajnosti podataka u Srbiji“, koji je podržala Fondacija za otvoreno društvo Srbija. Ovim projektom **Partneri za demokratske promene Srbija (Partneri Srbija)** daju doprinos unapređenju integriteta, transparentnosti i odgovornosti i umanjivanju rizika od pojave korupcije u radu institucija, kroz poboljšanje primene propisa u oblasti pristupa informacijama od javnog značaja i tajnosti podataka.



# Analiza sudske prakse u oblasti tajnosti podataka u Republici Srbiji

## Uvod

Zakon o tajnosti podataka uređuje sistem određivanja i zaštite tajnih podataka – pristup ovim podacima, organe nadležne za nadzor nad primenom ovog Zakona kao i prekršajnu i krivičnu odgovornost za neizvršavanje obaveza propisanih ovim Zakonom.<sup>[2]</sup> Zakon takođe pravi razliku između tajnog podatka i podatka od interesa za Republiku Srbiju. Dok je **podatak od interesa za Republiku Srbiju** svaki podatak ili dokument kojim raspolaže organ javne vlasti, koji se odnosi na teritorijalni integritet i suverenost, zaštitu ustavnog poretka, ljudskih i manjinskih prava i sloboda, nacionalnu i javnu bezbednost, odbranu, unutrašnje poslove i spoljne poslove, **tajni podatak** predstavlja svaki podatak od interesa za Republiku Srbiju koji je zakonom, drugim propisom ili odlukom nadležnog organa donesenom u skladu sa zakonom, **određen i označen određenim stepenom tajnosti**.<sup>[3]</sup> Dakle, svaki dokument koji je označen stepenom tajnosti mora biti označen jednom od sledećih oznaka - “DRŽAVNA TAJNA”, “STROGO POVERLJIVO”, “POVERLJIVO” ili “INTERNO”.

Zakon propisuje i situacije u kojima se određeni podaci ne mogu smatrati tajnim – ukoliko se radi o podacima kojima se prikriva krivično delo, prekoračenja ovlašćenja ili zloupotrebe službenog položaja ili drugog nezakonitog akta ili postupanja organa javne vlasti.<sup>[4]</sup>

Važno je napomenuti i da tajnim podacima mogu pristupiti isključivo lica koja imaju sertifikat za pristup određenim dokumentima. Međutim, predsednik Narodne skupštine, predsednik Republike i predsednik Vlade mogu pristupiti tajnim podacima i **bez sertifikata, na osnovu njihove funkcije i u cilju obavljanja poslova iz njihove nadležnosti**.<sup>[5]</sup> Takođe, „državni organi koje bira Narodna skupština, rukovodioci državnih organa koje bira Narodna skupština, sudije Ustavnog suda i sudije, ovlašćeni su da pristupe podacima svih stepena tajnosti koji su im potrebni za obavljanje poslova iz njihove nadležnosti **bez bezbednosne provere**.”<sup>[6]</sup>

[2] Zakon o tajnosti podataka (“Sl. glasnik RS”, br. 104/2009), čl. 1.

[3] Zakon o tajnosti podataka, čl. 2, st. 1, tačka 1 i 2

[4] Zakon o tajnosti podataka, čl. 3

[5] Zakon o tajnosti podataka, čl. 37

[6] Zakon o tajnosti podataka, čl. 38

Sa tim u vezi, želeli smo da utvrdimo koliko su česta kršenja ovog Zakona, da li se pokreću odgovarajući prekršajni/krivični postupci u takvim slučajevima, i da li se, uopšte, Zakon na adekvatan način primenjuje u praksi.

## Praksa prekršajnih sudova

Zakon o tajnosti podataka sadrži kaznene odredbe tj. predviđa prekršajnu i krivičnu odgovornost za prekršioce (fizička, pravna lica, institucije i rukovaoce tajnim podacima). U Zakonu su pobrojani prekršaji za koje mogu odgovarati odgovorna lica u organima javne vlasti. Pa tako, „odgovorno lice u organu javne vlasti biće kažnjeno ukoliko:

- 1) podatak i dokument koji se očigledno ne odnose na zaštićene interese, označi kao tajne;
- 2) ovlašćenje za određivanje tajnosti podataka prenese na treće lice;
- 3) označi tajne podatke sadržane u dokumentu neodgovarajućim stepenom tajnosti;
- 4) donese odluku o određivanju tajnosti podatka bez obrazloženja;
- 5) ne opozove tajnost podatka posle nastupanja datuma ili događaja posle koga prestaje tajnost podatka;
- 6) ne opozove tajnost podatka posle isteka zakonskog roka za prestanak tajnosti podatka;
- 7) ne sprovede periodičnu procenu tajnosti podatka;
- 8) ne opozove tajnost podatka na osnovu rešenja Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti ili odluke nadležnog suda;
- 9) promeni stepen tajnosti dokumenta suprotno odredbi člana 27. ovog zakona;
- 10) propusti da organe javne vlasti obavesti o promeni stepena tajnosti i opozivu tajnosti;
- 11) ne propiše, organizuje i nadzire opšte i posebne mere zaštite tajnih podataka koji odgovaraju stepenu njihove tajnosti;
- 12) licu kome je izdat sertifikat za pristup tajnim podacima ne da na potpisivanje izjavu o tome da je upoznato sa propisima koji uređuju zaštitu tajnih podataka;
- 13) tajne podatke dostavi pravnim i fizičkim licima suprotno odredbi člana 46. ovog zakona;
- 14) ne vodi evidenciju rešenja o sertifikatu za pristup tajnim podacima;
- 15) rešenje za pristup tajnim podacima ne čuva u posebnom delu kadrovskog dosijea;
- 16) ne organizuje unutrašnju kontrolu nad zaštitom tajnih podataka;
- 17) ne preduzme mere da se obrazuje, vodi i obezbeđuje poseban registar stranih tajnih podataka.“<sup>[7]</sup>

---

[7] Zakon o tajnosti podataka (Službeni glasnik br. 104/2009), čl. 99

Zakon propisuje i prekršajne odredbe u slučaju da rukovalac tajnih podataka ne preduzima neophodne mere radi zaštite tajnih podataka, u kojem slučaju može biti kažnjen novčanom kaznom od 5 hiljada do 50 hiljada dinara.<sup>[8]</sup>

Za pokretanje prekršajnih postupaka u prvom stepenu nadležan je prekršajni sud, dok su u drugom stepenu nadležni prekršajni apelacioni sudovi.

Važno je napomenuti i da nadzor nad sprovođenjem ovog zakona i propisa donetih na osnovu zakona vrši Ministarstvo pravde, koje, između ostalog, ima ovlašćenja da podnosi krivične prijave, zahteve za pokretanje prekršajnog postupka i predlaže pokretanje drugog postupka zbog povrede odredaba ovog zakona, u skladu sa zakonom.<sup>[9]</sup>

Kako bi utvrdili da li se pred prekršajnim sudovima u Republici Srbiji trenutno vode postupci zbog prekršaja predviđenih Zakonom o tajnosti podataka, Partneri Srbija poslali su zahteve za slobodan pristup informacijama od javnog značaja na adrese sva 44 prekršajna suda u Republici Srbiji.

Svi zahtevi poslani su početkom septembra 2020. godine. Tim putem je takođe zatraženo da nam dostave sve presude donete od 1.1.2015. godine do datuma podnošenja zahteva, zbog kršenja Zakona.

Pohvalno je da su svi prekršajni sudovi u Srbiji dostavili svoje odgovore na zahteve za slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Na taj način, pokazali su visok nivo svesti o obavezama predviđenim Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Međutim, ono što zabrinjava je da se ni pred jednim od ovih sudova trenutno ne vodi postupak zbog kršenja Zakona o tajnosti podataka, ali i da se od 2015. godine takođe nije vodio nijedan postupak, pa stoga Partneri Srbija nisu dobili nijednu presudu zbog kršenja pomenutih odredbi Zakona.

## Praksa viših sudova

Zahtevi za slobodan pristup informacijama od javnog značaja takođe su poslani početkom septembra 2020. godine, na adrese 25 viših sudova u Republici Srbiji. Ukupno 4 suda nisu odgovorila na zahteve dok je 21 sud dostavio svoje odgovore na zahteve za slobodan pristup informacijama od javnog značaja. U zahtevima je od sudova zatraženo da dostave informacije da li se trenutno pred konkretnim sudom vodi neki postupak zbog kršenja člana 98. Zakona o tajnosti podataka, kao i da li su u periodu od 1. januara 2015. godine do datuma prijema zahteva vođeni postupci zbog kršenja istog člana.

[8] Zakon o tajnosti podataka, čl. 100

[9] Zakon o tajnosti podataka, čl. 97, stav 1, tačka 7

U delu Zakona koji se odnosi na kaznene odredbe, u članu 98. propisano je krivično delo u vezi sa ustupanjem odnosno pribavljanjem podataka koji su označeni nekom od oznaka tajnosti: „Ko neovlašćeno nepozvanom licu saopšti, preda ili učini dostupnim podatke ili dokumenta koji su mu povereni ili do kojih je na drugi način došao ili pribavlja podatke ili dokumenta, a koji predstavljaju tajne podatke sa oznakom tajnosti „INTERNO” ili „POVERLJIVO”, određene prema ovom zakonu, kazniće se zatvorom od tri meseca do tri godine”.

Zakon takođe propisuje i strože kazne u situacijama kada je dokument označen stepenom tajnosti „strogo poverljivo“, „državna tajna“ ili „ako je delo učinjeno iz koristoljublja ili radi objavljivanja ili korišćenja tajnih podataka u inostranstvu ili je izvršeno za vreme ratnog ili vanrednog stanja“<sup>[10]</sup> (primera radi: u poslednjem slučaju, ukoliko je objavljen dokument naslovljen „državna tajna“, propisana je kazna i od 5 do 15 godina zatvora).

Upravo iz tog razloga, Partneri Srbija želeli su da utvrde koliki je broj ovakvih postupaka pred višim sudovima kao i koje sankcije su izrečene za izvršenje prethodno navedenih krivičnih dela.

Za kršenje krivičnih odredbi zakona, u prvom stepenu nadležni su viši sudovi dok su u drugom stepenu to apelacioni sudovi, koji odlučuju po žalbi na odluke prvostepenih sudova.

Situacija kod viših sudova malo je bolja nego kod prekršajnih sudova. Naime, pred ovim sudovima, u naznačenom periodu vodila su se 2 postupka – jedan pred Višim sudom u Beogradu (koji je u trenutku dostavljanja odgovora od strane suda bio u fazi glavnog pretresa)<sup>[11]</sup> i jedan pred Višim sudom u Novom Sadu.

Od 1. januara 2015. godine, pred 21 višim sudom koji su dostavili odgovore, okončan je samo jedan postupak zbog kršenja Zakona o tajnosti postupaka, pred Višim sudom u Novom Sadu. U tom postupku, vođenom protiv jednog policijskog službenika, doneta je osuđujuća presuda, tj. uslovna osuda kojom se propisuje da do kazne zatvora neće doći ukoliko učinilac ne ponovi krivično delo u naredne dve godine. U drugostepenom postupku, pred Apelacionim sudom u Novom Sadu ovaj period skraćen je na jednu godinu. Postupak je vođen protiv policijskog službenika koji je neovlašćeno saopštio tajne podatke licu koje nije imalo pravo pristupa ovim podacima, tako što je poslao podatke o vlasniku motornog vozila koji su se nalazili u informacionom sistemu MUP-a, iako su Obaveznom instrukcijom Ministarstva unutrašnjih poslova PS o pravilima i postupcima u korišćenju informacionog sistema MUP-a broj 3265/14-5 ovi podaci bili označeni stepenom tajnosti „poverljivo“.<sup>[12]</sup>

---

[10] Zakon o tajnosti podataka, čl. 98

[11] Postupak u predmetu pod brojem 407/2019

[12] Odluka Višeg sud u Novom Sadu, K – 156/2018. od 31.01.2020.

U odgovoru Višeg suda u Beogradu nije navedeno da li su navedenom periodu vođeni postupci zbog kršenja odredbi Zakona o tajnosti podataka. Takođe, važno je napomenuti da nekoliko sudova prilikom dostavljanja svojih odgovora nije navelo da li je i koliko postupaka vođeno u periodu od 1. januara 2015. do datuma prijema zahteva, već su samo naveli da se trenutno ne vodi nijedan postupak. Tako su postupili sledeći sudovi: Viši sud u Jagodini (koji je u svom odgovoru naveo da je bilo postupaka, ali ne i koliko), dok Viši sud u Šapcu i Viši sud u Prokuplju nisu odgovorili na postavljeno pitanje, ali jesu naveli da se trenutno ne vodi nijedan postupak zbog kršenja člana 98 Zakona o tajnosti podataka.

Iz tog razloga, u januaru 2021. godine, Partneri Srbija poslali su nove zahteve za slobodan pristup informacijama od javnog značaja ovim sudovima kako bismo dobili što konkretnije odgovore na analizu, i mogli da što preciznije utvrdimo stanje o broju pokrenutih postupaka po osnovu kršenja ovog Zakona.

Sva 4 suda dostavila su svoje odgovore na dopunske zahteve u zakonskom roku od 15 dana. U odgovorima Višeg suda u Šapcu i Višeg suda u Prokuplju precizirano je da u periodu od 1. januara 2015. godine nije vođen nijedan postupak pred ovim sudovima, zbog krivičnog dela iz člana 98. Zakona o tajnosti podataka.

U odgovoru Višeg suda u Jagodini naznačeno je da je u prvobitnom odgovoru ispuštena reč „nije“, te ni pred ovim sudom nije bilo postupaka za navedeno krivično delo.

Viši sud u Beogradu još jednom je ukazao da je trenutno u toku jedan postupak, u kojem se optužnica nalazi na preispitivanju, što dakle, u pravnom smislu znači da optužnica nije pravnosnažna i da se još nije krenulo sa postupkom. U navedenom periodu, sud je naveo da nije bilo postupaka koji su okončani zbog kršenja čl. 98. Zakona o tajnosti podataka.

\*\*\*

Na osnovu predstavljenih nalaza analize sudske prakse u vezi sa primenom Zakona o tajnosti podataka, može se zaključiti da ona nije zaživela. Okolnost da se prekršajni i krivični postupci ne vode može da znači ili da nema propusta u primeni Zakona, ili da se propusti dešavaju ali da se ne procesuiraju. Imajući u vidu da Ministarstvo pravde kao organ kome je Zakon poverio nadzornu ulogu, kao i prateću nadležnost pokretanja postupaka za utvrđivanje odgovornosti za kršenje Zakona, ne primenjuje navedene nadležnosti, sledeće poglavlje analize posvećeno je pravnim pitanjima od značaja za nadzor nad primenom Zakona o tajnosti podataka.

# NADZOR NAD TAJNOŠĆU PODATAKA: Sažeta analiza usklađenosti relevantnih propisa u kontekstu sprovođenja nadzorne uloge Ministarstva pravde

U septembru 2020. godine, Ministarstvo pravde, odgovarajući na zahtev za dostavljanje kopija zapisnika o sprovedenim inspekcijskim nadzorima i kopija podnetih krivičnih prijava i zahteva za pokretanje prekršajnog postupka u vezi sa primenom Zakona o tajnosti podataka, navelo je da postoje objektivne okolnosti i činjenice zbog kojih nije bilo moguće postupati, odnosno vršiti nadzor nad radom organa javne vlasti u oblasti zaštite tajnih podataka. Kao glavno sporno pitanje s tim u vezi Ministarstvo pravde istaklo je da postoji nerazrešen odnos Zakona o inspekcijskom nadzoru i Zakona o tajnosti podataka, kao i da Zakon o tajnosti podataka izričito ne uređuje ovlašćenje ovlašćenog lica Ministarstva pravde, koje vrši nadzor, na uvid u celu konkretnu sadržinu dokumenata sa tajnim podacima.

Kao posledica odsustva primene nadzorne uloge, u značajnoj meri je otežano utvrđivanje odgovornosti za neizvršenje obaveza iz ovog zakona. U tom smislu, svrha analize je da razreši pitanje eventualne neusklađenosti propisa i ponudi rešenja za prevazilaženje problema u primeni Zakona.

## Pravni okvir

Saglasno članu 97. stav 1. Zakona o tajnosti podataka („Službeni glasnik RS“, broj 104/09), nadzor nad sprovođenjem ovog zakona i propisa donetih na osnovu zakona vrši ministarstvo nadležno za pravosuđe (Ministarstvo pravde).

Stavom 2. ovog člana određeni su poslovi koje Ministarstvo pravde vrši u ovom nadzoru, odnosno u ovoj oblasti, i to:

- » prati stanje u oblasti zaštite tajnih podataka;
- » priprema propise neophodne za sprovođenje ovog zakona;
- » daje mišljenje na predloge propisa u oblasti zaštite tajnih podataka;

- » predlaže Vladi sadržinu, oblik i način vođenja evidencije tajnih podataka, kao i propise kojima se uređuju obrazac bezbednosnog upitnika odnosno obrazac preporuke, sertifikata i dozvole;
- » nalaže mere za unapređivanje zaštite tajnih podataka;
- » kontroliše primenu kriterijuma za označavanje stepena tajnosti i vrši druge poslove kontrole u skladu sa odredbama ovog zakona;
- » podnosi krivične prijave, zahteve za pokretanje prekršajnog postupka i predlaže pokretanje drugog postupka zbog povrede odredaba ovog zakona, u skladu sa zakonom;
- » saraduje sa organima javne vlasti u sprovođenju ovog zakona u okviru svoje nadležnosti;
- » obavlja i druge poslove koji su predviđeni ovim zakonom i propisima donetim na osnovu ovog zakona.

U članu 97. Zakona o tajnosti podataka propisano je i da 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.

Ove poslove Ministarstvo pravde vrši preko ovlašćenih lica, koja su prethodno prošla posebnu bezbednosnu proveru. Ovlašćena lica Ministarstva pravde vrše nadzor shodnom primenom propisa o inspekcijskom nadzoru – Zakona o inspekcijskom nadzoru („Službeni glasnik RS“, br. 36/15, 44/18 – dr. zakon i 95/18), kao sistemskog zakona kojim se uređuju sadržina, vrste i oblici i postupak inspekcijskog nadzora, ovlašćenja i obaveze učesnika u inspekcijskom nadzoru i druga pitanja od značaja za inspekcijski nadzor, sa pratećim podzakonskim propisima.

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), kojeg je ministar nadležan za poslove pravosuđa doneo na osnovu člana 97. stav 9. Zakona o tajnosti podataka.

Ovaj pravilnik utvrđuje da su ovlašćena lica samostalna u radu u granicama ovlašćenja utvrđenih zakonom i za svoj rad lično odgovorna.

Nadzor organa javne vlasti u kojima se rukuje tajnim podacima, ovlašćena lica obavljaju na osnovu godišnjeg plana nadzora ili na osnovu zahteva organa javne vlasti, odnosno Kancelarije Saveta za nacionalnu bezbednost i zaštitu tajnih podataka. Kada se nadzor vrši kao redovan nadzor, sprovodi se u skladu sa godišnjim planom nadzora, koji se donosi najkasnije do 31. decembra tekuće godine za narednu godinu. Godišnji izveštaj o izvršenim nadzorima organa javne vlasti dostavlja se najkasnije do 31. decembra tekuće godine. 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

vršiti kao kontrolni, sprovodi se radi utvrđivanja postupanja po merama koje su predložene nadziranom organu javne vlasti u okviru redovnog ili vanrednog nadzora.

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. Rukovodilac nadziranog organa javne vlasti, u skladu sa zakonom, omogućava ovlašćenim licima nesmetano sprovođenje nadzora, obezbeđuje adekvatan radni prostor za rad ovlašćenih lica, određuje jedno ili više službenih lica koja će učestvovati u radnjama na utvrđivanju postupanja sa tajnim podacima u organu javne vlasti i obezbeđuje ovlašćenim licima nesmetan uvid u akta, prostorije, evidencije i drugu dokumentaciju u vezi sa tajnim podacima.

Posle izvršenog nadzora, ovlašćena lica, u skladu sa zakonom, sastavljaju zapisnik o sprovedenom nadzoru u koji se obavezno unose: nalaz činjeničnog stanja sa opisom utvrđenih nepravilnosti i nedostataka u radu; predlog mera za otklanjanje utvrđenih nepravilnosti i nedostataka u radu. Zapisnik se, po pravilu, sačinjava u službenim prostorijama ovlašćenih lica, 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, u skladu sa zakonom, stavlja primedbe u pismenom obliku na zapisnik o obavljenom nadzoru u roku od tri dana od dana dostavljanja zapisnika, a ako se zapisnik sastavlja na mestu i u toku obavljanja nadzora, primedbe se stavljaju istovremeno sa sačinjavanjem zapisnika. Primedbe na zapisnik, odnosno izjava nadziranog organa javne vlasti da nema primedbi, unose se u zapisnik. Ovlašćeno lice, u skladu sa zakonom, razmatra primedbe na zapisnik o obavljenom nadzoru i, prema potrebi, dopunjuje radnje na koje se primedbe odnose, odnosno menja ili odustaje od predložene mere.

Organ javne vlasti koji je otklonio nepravilnosti uočene prilikom vršenja nadzora, obaveštava o tome Ministarstvo pravde.



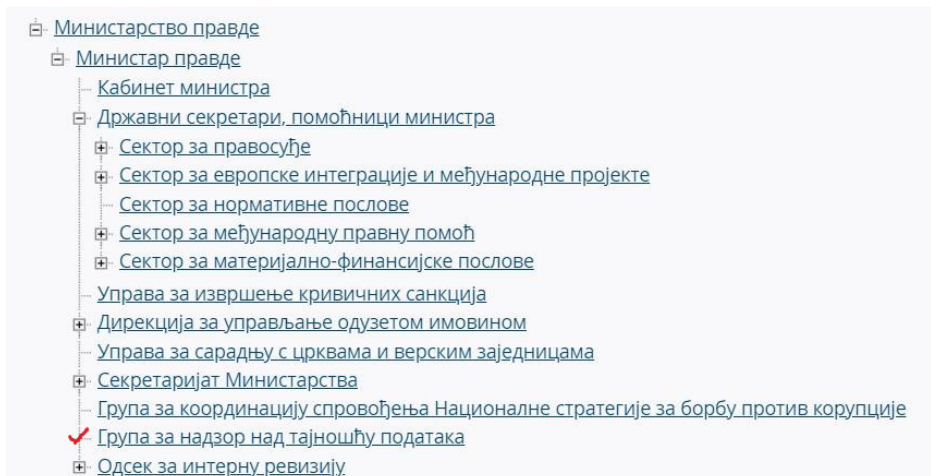
Zakon o inspeksijskom nadzoru uređuje, između ostalog, vrste inspeksijskog nadzora (redovan, vanredan, mešoviti, kontrolni i dopunski – član 6), plan inspeksijskog nadzora (član 10), prava i dužnosti nadziranog subjekta i ovlašćenja inspektora radi utvrđivanja činjenica (čl. 20. i 21), mere upravljene prema nadziranom subjektu – upravne mere (čl. 26 – 29), zapisnik o inspeksijskom nadzoru (član 35), primedbe na zapisnik (član 36), rešenje (član 37.) i izvršenje rešenja (član 41).

Premda je ovaj pravilnik donet 2013. godine i menjan i dopunjavan 2014. godine, a Zakon o tajnosti podataka je još donet 2009. godine, dok je Zakon o inspeksijskom nadzoru, kao sistemski zakon, donet 2015. godine, počeo da se primenjuje 2016. godine, a menjan i dopunjavan je 2018. godine – dakle, zakon i pravilnik kojim se uređuje nadzor nad tajnošću podataka su doneti pre Zakona o inspeksijskom nadzoru – nalazimo da su Zakon o tajnosti podataka u delu kojim se uređuje nadzor u oblasti tajnosti podataka i prateći pravilnik kojim se uređuje način rada lica ovlašćenih za vršenje nadzora u oblasti tajnosti podataka usaglašeni sa odredbama Zakona o inspeksijskom nadzoru.

## Aktivnosti Ministarstva pravde u vezi sa nadzorom nad tajnošću podataka

Radi vršenja ovih poslova, u Ministarstvu pravde obrazovana je Grupa za nadzor nad tajnošću podataka, kao uža unutrašnja jedinica, izvan sektora i Sekretarijata.

### Slika 1 Organizaciona struktura Ministarstva pravde -organizaciona pozicija Grupe za nadzor nad tajnošću podataka-



Izvor: Službena internet stranica Ministarstva pravde

Informatorom o radu Ministarstva pravde<sup>[13]</sup> utvrđeno je da Grupa za nadzor nad tajnošću podataka obavlja poslove koji se odnose na praćenje stanja u oblasti zaštite tajnih podataka; učestvuje u pripremi propisa koji se odnose na tajnost podataka; učestvuje u pripremi mišljenja Ministarstva na predloge propisa drugih državnih organa u oblasti zaštite tajnih podataka; neposredno vrši inspekcijски nadzor organa javne vlasti u oblasti zaštite tajnih podataka, primene kriterijuma za označavanje tajnih podataka, kao i primene opštih i posebnih mera zaštite tajnih podataka Republike Srbije i stranih tajnih podataka; neposredno vrši kontrolu sprovođenja mera obezbeđenja, korišćenja, razmene i drugih radnji obrade tajnih podataka i bez prethodnog obaveštavanja organa javne vlasti; vrši poslove nadzora i kontrole ustupanja tajnih podataka fizičkim i pravnim licima koji pružaju usluge organima javne vlasti; nalaže mere organima javne vlasti za unapređivanje zaštite tajnih podataka; podnosi krivične prijave, zahteve za pokretanje prekršajnog postupka i predlaže pokretanje drugog postupka zbog povreda odredaba Zakona o tajnosti podataka; saraduje sa organima javne vlasti u sprovođenju tog zakona u okviru svoje nadležnosti; obavlja i druge poslove koji su predviđeni tim zakonom i propisima donetim na osnovu tog zakona; priprema godišnji izveštaj koji ministar nadležan za pravosuđe podnosi nadležnom odboru Narodne skupštine o aktivnostima u sprovođenju i kontroli primene Zakona o tajnosti podataka; vodi evidencije predviđene propisima o tajnosti podatka iz delokruga Grupe i druge poslove iz delokruga Grupe.

Poslovi u Grupi obavljaju se u okviru tri radna mesta i to:

- » radnog mesta rukovodilac Grupe, razvrstanog u zvanje viši savetnik;
- » radnog mesta za nadzor nad tajnošću podataka, razvrstanog u zvanje samostalni savetnik, na kome je sistematizovan jedan izvršilac, i
- » radnog mesta pružanja podrške u vršenju nadzora nad tajnošću podataka, razvrstanog u zvanje savetnik, na kome je sistematizovan jedan izvršilac.

Zakon o tajnosti podataka u članu 97. stav 3. propisuje da ministar nadležan za pravosuđe 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. Takođe, Pravilnik, koji je donet na osnovu Zakona o tajnosti podataka, u članu 13. stav 1. predviđa godišnji izveštaj o izvršenim nadzorima organa javne vlasti. Zakon o inspekcijском nadzoru propisuje u članu 44. godišnji izveštaj o radu inspekcije. Međutim, ovi izveštaji nisu pripremljeni ili nisu dostupni – iz odgovora Ministarstva pravde na zahtev za ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja saznaje se da je godišnji izveštaj o aktivnostima u sprovođenju i kontroli primene Zakona o tajnosti podataka označen stepenom tajnosti „INTERNO“, kao i da je Grupa pripremila izveštaje, ali oni nisu dostavljeni Narodnoj Skupštini, a u dostupnim izveštajima i odgovorima na zahteve za dostavljanje informacija od javnog značaja ne mogu se pronaći podaci o izvršenim nadzorima, odnosno da li su u prethodnom višegodišnjem periodu nadzori uopšte vršeni, pa se iz dostupnih informacija može zaključiti da nisu vršeni.

---

[13] Informator o radu Ministarstva pravde, dostupan na: <https://mpravde.gov.rs/documents.php?id=60>

U odgovoru na zahtev za ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja iz ovog istraživanja, Ministarstvo pravde, odgovarajući na zahtev za dostavljanje kopija zapisnika o sprovedenim inspekcijskim nadzorima i kopija podnetih krivičnih prijavi i zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, navodi da postoje objektivne okolnosti u činjenice zbog kojih nije bilo moguće postupati, odnosno vršiti nadzor nad radom organa javne vlasti u oblasti zaštite tajnih podataka.

Ministarstvo pravde ukazuje na određena otvorena pitanja, koja predstavljaju smetnje za vršenje nadzora. Najpre, Ministarstvo pravde ukazuje na to da odnos Zakona o inspekcijskom nadzoru i Zakona o tajnosti podataka predstavlja sporno pitanje, odnosno da je pitanje da li se Zakon o inspekcijskom nadzoru u potpunosti odnosi i na nadzor nad tajnošću podataka, te da li ovlašćena lica za nadzor nad tajnošću podataka imaju obavezu da polažu ispit za inspektora, koji je predviđen u Zakonu o inspekcijskom nadzoru za inspektore. Dalje, Ministarstvo pravde navodi da bi nadzor nad tajnošću podataka podrazumevao kontrolu postupanja sa tajnim podacima sadržanim u većem broju dokumenata organa javne vlasti označenih različitim stepenima tajnosti, postupanje lica koja su određivala stepen tajnosti i kontrolu načina postupanja s tim dokumentima, što praktično znači da nadzor nad radom sa tajnim podacima podrazumeva i uvid u celu konkretnu sadržinu dokumenata sa tajnim podacima, što Zakon o tajnosti podataka izričito ne uređuje, a što bi u praksi značilo da, prilikom eventualnog nadzora, nadzirani organ može da ne dozvoli uvid u sadržinu konkretnih dokumenata.

Ova pitanja, koja označava kao sporna i kao prepreku za vršenje nadzora nad tajnošću podataka, Ministarstvo pravde ističe i u odgovoru na zahtev za ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja iz 2017. godine (broj: 07-00-423/2017-19 od 11.12.2017. godine), u koji je projektni tim imao uvid u ovom istraživanju. To, samim tim, znači da se nadzor nad primenom zakona ne sprovodi najmanje tri godine, odnosno da tada izneta sporna pitanja nisu u međuvremenu razrešena.

## Slika 2

### Izvodi iz odgovora na zahtev za ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja iz 2017

У међувремену се појавило као спорно и питање усаглашености одредаба Закона о тајности података који се односе на инспекцијски надзор са Законом о инспекцијском надзору. Очекујемо да ће и ово питање ускоро решити.

Спорна ствар код надзора у обиму који сте предложили је и што би такав надзор подразумевао и увид у целу конкретну садржину докумената са тајним подацима, а што постојећим Законом о тајности података није прецизно предвиђено.

Izvor: Dopis Ministarstva pravde broj: 07-00-423/2017-19 od 11.12.2017. godine

Kao rešenje za ova pitanja Ministarstvo pravde vidi u izmenama i dopunama Zakona o tajnosti podataka. Iz dopisa Ministarstva pravde (12.04.2021. godine), sa rešenjem o obrazovanju posebne radne grupe (19.09.2018. godine) u prilogu, kao i iz godišnjeg izveštaja o radu Kancelarije Saveta za nacionalnu bezbednost i zaštitu tajnih podataka za 2019. godinu, saznaje se da je posebna radna grupa za pripremu radne verzije teksta Zakona o izmenama i dopunama Zakona o tajnosti podataka, koju je obrazovalo i kojom je rukovalo Ministarstvo pravde, počela sa radom 2018. godine, ali da tokom 2019. i 2020. godine sastanci ove radne grupe nisu održavani, iz više razloga, uključujući i vanredno stanje i ukupne vanredne okolnosti vezane za pandemiju, odnosno epidemiju većeg epidemiološkog značaja zarazne bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2, kao i parlamentarne izbore, formiranje Vlade i kadrovske promene u organima državne uprave i drugim državnim organima, čiji predstavnici su članovi posebne radne grupe, te da je ova posebna radna grupa 2020. godine faktički prestala s radom.

Pored toga, Ministarstvo pravde u odgovoru na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja ukazuje na to da je povodom odnosa Zakona o tajnosti podataka i Zakona o inspekcijском nadzoru zatražilo izjašnjenje Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu, koje, u vreme pripreme ove analize, nije dostavljeno Ministarstvu pravde.

## Zaključci

Razmatrajući predstavljeni pravni okvir i izložena pitanja na koje ukazuje Ministarstvo pravde, dolazimo do sledećih zaključaka:

### 1. Odnos Zakona o tajnosti podataka i Zakona o inspekcijском nadzoru

Prvenstveno uređenje postupka nadzora nad tajnošću podataka sadržano je u Zakonu o tajnosti podataka i, naročito, u pratećem Pravilniku o službenoj legitimaciji i načinu rada lica ovlašćenih za vršenje nadzora, kao posebnim propisima, koji su – prema našem mišljenju – usaglašeni sa odredbama Zakona o inspekcijском nadzoru. Posebno uređenje postupka nadzora nad tajnošću podataka upotpunjuje i zaokružuje se shodnom i supsidijarnom primenom Zakona o inspekcijском nadzoru, te supsidijarnom primenom Zakona o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik RS“, br. 18/16 i 95/18 – autentično tumačenje). Supsidijarna primena sistemskih zakona za svrhu naročito ima izbegavanje pojave pravnih praznina.

Shodna primena određenog zakona kojim se uređuju određeni odnosi, postupak i pitanja znači primenu po sličnosti zakonskih rešenja i pravila tog zakona na druge odnose, postupak i pitanja, predviđene u drugom zakonu, a koji su, dakle, slični i srodni prvim odnosima, postupku i pitanjima, i to u skladu sa njihovom prirodom, ciljem, smislom i obeležjima, a u delu u kojem nisu regulisani, kako bi se izbegle pravne praznine, odnosno ostvarilo celovito uređenje tih odnosa, postupka i pitanja.

Zakon o tajnosti podataka ne određuje nadzor nad tajnošću podataka kao inspekcijski nadzor, nego samo kao nadzor - u pitanju je upravni nadzor, koji vrši Ministarstvo pravde, koje je organ uprave, odnosno oblik unutrašnjeg nadzora iz člana 45. Zakona o državnoj upravi, i to drugi oblik nadzora i kontrole čijim vršenjem se ispituje primena zakona i drugih propisa neposrednim uvidom u postupanje nadziranog subjekta, gde je taj (upravni, odnosno unutrašnji) nadzor sličan i srodan inspekcijskom nadzoru. Zakon o državnoj upravi u članu 45. st. 1. i 2. propisuje da je unutrašnji nadzor - nadzor koji organi državne uprave vrše nad drugim organima državne uprave i imaocima javnih ovlašćenja u vršenju poverenih poslova državne uprave, te da se sastoji od nadzora nad radom, od inspekcijskog nadzora preko upravne inspekcije i od drugih oblika nadzora uređenih posebnim zakonom. čime nadzor koji vrši Ministarstvo pravde nad tajnošću podataka predstava drugi oblik unutrašnjeg nadzora uređen Zakonom o tajnosti podataka, kao posebnim zakonom.

Takođe, u ovom smislu, Zakon o tajnosti podataka ovlašćena lica Ministarstva pravde za vršenje ovog nadzora određuje upravo kao ovlašćena lica, a ne kao inspektore. Članom 39. st. 1. i 2. Zakona o opštem upravnom postupku propisano je da organ postupa u upravnoj stvari preko ovlašćenog službenog lica, a to je lice koje je raspoređeno na radno mesto koje čine i poslovi vođenja postupka i odlučivanja u upravnoj stvari, ili samo poslovi vođenja postupka ili preduzimanja pojedinih radnji u postupku. Inspektori su uža grupa ovlašćenih službenih lica, koji su članom 3. tačka 2) Zakona o inspekcijskom nadzoru određeni kao službena lica sa posebnim ovlašćenjima, obavezama i odgovornostima propisanim zakonom, koja ispunjavaju uslove za obavljanje inspekcijskog nadzora, vrše inspekcijski nadzor i uživaju krivičnopravnu zaštitu propisanu zakonom, dok je članom 46. st. 1. i 2. istog zakona propisano da poslove inspekcijskog nadzora nadležna inspekcija vrši preko inspektora i da inspekcijski nadzor može obavljati lice koje ima stečeno propisano obrazovanje, radno iskustvo u struci, položen državni stručni ispit i ispit za inspektora i koje ispunjava druge uslove propisane za rad u organima državne uprave. Ispit za inspektora je predmet uređenja člana 47. ovog zakona. U članu 3. tačka 1) Zakona o inspekcijskom nadzoru inspekcija je određena kao organ u sastavu, unutrašnja organizaciona jedinica ili inspektori organa državne uprave, odnosno organa autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave ili drugog subjekta sa javnim ovlašćenjima, koja vrši inspekcijski nadzor.

Zakon o tajnosti podataka u članu 97. stav 6. utvrđuje da se nadzor u oblasti tajnosti podataka, koji, dakle, nije inspekcijski nadzor, ali je sličan i srodan inspekcijskom nadzoru, vrši shodnom primenom propisa o inspekcijskom nadzoru. Istovetno rešenje sadrži i sistemski Zakon o inspekcijskom nadzoru, koji u članu 2. stav 2. propisuje da se inspekcijskom nadzoru upodobljavaju drugi oblici nadzora i kontrole čijim vršenjem se ispituje primena zakona i drugih propisa neposrednim uvidom u poslovanje i postupanje nadziranog subjekta, koje vrše organi državne uprave, organi autonomne pokrajine i organi jedinica lokalne samouprave i drugi subjekti sa javnim ovlašćenjima, u skladu sa

posebnim zakonom. Zakon o inspekcijском nadzoru u članu 4. stav 2. propisuje da u postupku vršenja inspekcijскоg nadzora inspektor, odnosno drugi ovlašćeni službenik postupa saglasno načelima i pravilima delovanja državne uprave i načelima i pravilima delovanja državnih službenika, odnosno službenika autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, kao i saglasno načelima i pravilima postupka kojima je uređen opšti upravni postupak; u stavu 3. ovog člana – da se ovaj zakon neposredno primenjuje u postupku inspekcijскоg nadzora koji vrše, pored ostalih, organi državne uprave; a u stavu 8. ovog člana - da se ovaj zakon shodno primenjuje kada, između ostalog, organi državne uprave vrše druge oblike nadzora i kontrole u smislu člana 2. stav 2. ovog zakona. Dalje, Zakon o opštem upravnom postupku u članu 3. propisuje da se ovaj zakon primenjuje na postupanje u svim upravnim stvarima, s tim da pojedina pitanja upravnog postupka mogu posebnim zakonom da se urede samo ako je to u pojedinim upravnim oblastima neophodno, ako je to u saglasnosti sa osnovnim načelima određenim ovim zakonom i ne smanjuje nivo zaštite prava i pravnih interesa stranaka zajemčenih ovim zakonom, a što stoji u vezi sa članom 4. stav 2. Zakona o inspekcijском nadzoru, a u vezi sa članom 97. stav 6. Zakona o tajnosti podataka.

Sledstveno, primena Zakona o inspekcijском nadzoru na nadzor nad tajnošću podataka nije neposredna, nego shodna (po sličnosti), što daje prostor za prilagođenu, podesnu, logičnu i supsidijarnu primenu na ovaj drugi oblik nadzora i kontrole, kao posao sličan inspekcijском nadzoru organa državne uprave, i osnov za otklanjanje pravnih praznina u primeni. Zakon o tajnosti podataka i Pravilnik o službenoj legitimaciji i načinu rada lica ovlašćenih za vršenje nadzora sadrže izričito uređenje posebnih pitanja i pravnih instituta ovog oblika nadzora i kontrole, sa shodnom i supsidijarnom primenom Zakona o inspekcijском nadzoru i Zakona o opštem upravnom postupku na pitanja koja nisu posebno uređena, služeći kao upotpunjavanje zakonskog uređenja radnji koje se preduzimaju, akata koji se sačinjavaju i donose i mera koje se predlažu u nadzoru nad tajnošću podataka.

U tom svetlu, prema našem shvatanju, ovlašćena lica Ministarstva pravde koja vrše nadzor nisu u obavezi da imaju položen ispit za inspektora, odnosno položen ispit za inspektora nije uslov za radna mesta ovlašćenih lica za nadzor nad tajnošću podataka. Ovo zbog toga što nisu u pitanju inspektori iz Zakona o inspekcijском nadzoru, odnosno inspektori u užem smislu, nego ovlašćena lica, odnosno radi se o ovlašćenim službenim licima iz člana 39. Zakona o opštem upravnom postupku (što je širi pojam, odnosno šira grupa ovlašćenih lica), koja shodno, a ne neposredno primenjuju inspekcijска ovlašćenja i dužnosti iz Zakona o inspekcijском nadzoru. Takođe, Grupa za nadzor nad tajnošću podataka nije inspekcija iz člana 3. tačka 1) Zakona o inspekcijском nadzoru, odnosno inspekcija u užem smislu, nego drugi organ nadzora i kontrole iz člana 2. stav 2. Zakona o inspekcijском nadzoru, koji shodno primenjuje pravila Zakona o inspekcijском nadzoru. Osim toga, odredba člana 97. stav 6. Zakona o tajnosti podataka uređuje pitanja postupka (procesna pitanja), a ne statusna pitanja ovlašćenih lica, među koja spada i položen ispit za inspektora.

## 2. Ovlašćenje na uvid u dokumente koji sadrže tajne podatke

Prema našem mišljenju, ovlašćena lica Ministarstva pravde – Grupe za nadzor nad tajnošću podataka imaju ovlašćenje za uvid u konkretnu sadržinu dokumenata sa tajnim podacima. Ovo ovlašćenje proizazi iz sadržine ovlašćenja kontrole primene kriterijuma za označavanje stepena tajnosti, kao i vršenja drugih poslova kontrole u skladu sa odredbama ovog zakona, što je propisano u članu 97. stav 2. tačka 6) Zakona o tajnosti podataka i članu 15. tačka 2) Pravilnika o službenoj legitimaciji i načinu rada lica ovlašćenih za vršenje nadzora. Ovo propisano ovlašćenje, po prirodi stvari i sadržini ovlašćenja, ne može se izvršiti bez uvida ovlašćenog lica u sadržinu dokumenta označenog određenim stepenom tajnosti, odnosno dokumenta koji sadrži tajne podatke. Članom 16. ovog pravilnika izričito su propisane obaveze rukovodioca nadziranog organa javne vlasti da omogući ovlašćenim licima Ministarstva pravde nesmetano sprovođenje nadzora i da im obezbedi nesmetan uvid u akta, evidencije i drugu dokumentaciju u vezi sa tajnim podacima. Uostalom, isto je propisano i u članu 20. stav 7. Zakona o inspekcijskom nadzoru. Mišljenja smo da iz ovih odredaba sledi da nije nužno, odnosno potrebno dodatno ili izričitije propisivanje ovih ovlašćenja ovlašćenih službenih lica na uvid u tajne podatke, budući da je ono već propisano u potrebnom obimu. Ovlašćena lica Ministarstva pravde, naravno, imaju obavezu čuvanja tajnosti podataka koje su saznali vršenjem uvida u dokumente koji ih sadrže, pod profesionalnom i krivičnom odgovornošću saglasno Zakonu o tajnosti podataka, Zakonu o državnim službenicima i Krivičnom zakoniku.

Uslov za vršenje uvida u tajne podatke je da ovlašćena lica Ministarstva pravde, koja vrše nadzor, imaju sertifikat za pristup tajnim podacima, koji izdaje Kancelarija Saveta za nacionalnu bezbednost i zaštitu tajnih podataka, i da je taj sertifikat važeći, tj. da mu nije istekao period važenja. Zaposlenima u Grupi za nadzor nad tajnošću podataka Ministarstva pravde izdaje se sertifikat stepena tajnosti „DRŽAVNA TAJNA“, kao najvišeg stepena tajnosti, sa periodom važenja od tri godine. U odgovoru na zahtev za ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja iz 2017. godine (broj: 07-00-423/2017-19 od 11.12.2017. godine), u koji je projektni tim imao uvid u ovom istraživanju, Ministarstvo pravde ukazuje da su tokom 2017. godine, u trajanju od nekoliko meseci, ovlašćena lica zadužena za nadzor nad tajnim podacima bila bez ovih sertifikata, jer im je istekao period važenja, a koji je produžen tek neposredno pre davanja tog odgovora, premda je Ministarstvo pravde blagovremeno podnelo zahtev Kancelariji Saveta. Time, u toku 2017. godine, ovlašćena lica Ministarstva pravde i iz ovog razloga nisu vršila nadzor nad tajnošću podataka.

Svakako, celishodno je urediti određena pitanja nadzora nad tajnošću podataka kroz izmene i dopune Zakona o tajnosti podataka i, po potrebi, Pravilnika o o službenoj legitimaciji i načinu rada lica ovlašćenih za vršenje nadzora, kako bi se precizirala ovlašćenja i dužnosti u vršenju ovog nadzora, unapredio pravni okvir, kao i sprovedo dodatno usaglašavanje sa propisima Evropske unije u ovoj oblasti i sistemskim zakonima.

No, postojeće zakonsko, odnosno pravno uređenje nadzora nad tajnošću podataka, prema našem mišljenju, ne predstavlja prepreku, odnosno smetnju vršenju ovog nadzora do izmena i dopuna Zakona o tajnosti podataka i nije neophodno čekati izmene i dopune Zakona o tajnosti podataka da bi se vršili nadzori, koji se, prema našem shvatanju, mogu nesmetano vršiti i sada, u obimu koji je potreban, neophodan i podesan za ostvarenje svrhe zakona i nadzora.



# Završne napomene i preporuke

Ministarstvo pravde se u svom dosadašnjem radu retko oglašavalo o aktivnostima vezanim za nadzor nad tajnošću podataka, a iz javno dostupnih izveštaja Ministarstva nije se moglo sa sigurnošću zaključiti da li se nadzor u oblasti tajnosti podataka sprovodi i kakva je praksa organa javne vlasti u ovoj oblasti. Pored toga, statistički podaci koje sudovi objavljuju u godišnjim izveštajima ne otkrivaju kakva je praksa sudova u oblasti tajnosti podataka. Izrađene analize stoga doprinose kreiranju realne slike stanja u oblasti tajnosti podataka. Stanje je takvo, da nakon više od 10 godina od donošenja Zakona o tajnosti podataka i dalje nisu uspostavljeni funkcionalni mehanizmi kontrole nad primenom Zakona. Ministarstvo pravde ne sprovodi nadzor nad primenom zakona, a sledstveno tome ni u sudove ne dolaze predmeti iz ove oblasti. Uprkos navedenom, Vlada Republike Srbije kojoj Ministarstvo pravde podnosi godišnje izveštaje o radu, niti Narodna skupština i nadležni odbor za pravosuđe, do sada nisu razmatrali problem nedostatka nadzora u oblasti tajnosti podataka.

Ignorisanje ovog problema od strane navedenih nadležnih institucija dovodi do štetnih posledica zbog izostanka efikasnog i delotvornog nadzora i kontrole nad rukovanjem i zaštitom podataka koji su u skladu sa zakonom označeni kao tajni. Isto tako, izostaje važan preventivni i kontrolni mehanizam protiv prakse stavljanja oznake tajnosti na podatke za koje postoji opravdan interes javnosti da budu javno dostupne. Nadamo se da će izrađena analiza doprineti unapređenju postojećih mehanizama nadzora nad primenom Zakona o tajnosti podataka, te da će uticati na donosiocel odluka da preduzmu aktivnosti u cilju unapređenja stanja u oblasti tajnosti podataka u praksi.

U nastavku se nalaze neke od načelnih preporuka koje su usmerene na donosiocel odluka, i nezavisne institucije Republike Srbije, sa napomenom da su ka svim navedenim organima javne vlasti Partneri Srbija, tokom izrade analize uputili različite vrste podnesaka (dopisa, inicijativa, pritužbi itd.) u cilju unapređenja stanja u ovoj oblasti.

## Preporuke ka organima javne vlasti

### Ministarstvo pravde, Grupa za nadzor nad tajnošću podataka

Nepostupanje Ministarstva pravde u oblasti tajnosti podataka proizvodi štetne posledice po Republiku Srbiju i njene građane, na dva načina. Prvo, zaštita nacionalne i javne bezbednosti može biti ugrožena izostankom kontrole postupanja organa koji su dužni da primenjuju mere zaštite podataka koji su na zakonom utvrđen način označeni tajnim. Drugo, pravo građana na obaveštenost može biti ograničeno ekstenzivnim označavanjem dokumentacije o radu organa vlasti nekim stepenom tajnosti, koje

nije podvrgnuto kontroli odnosno nadzoru. Predstvaljena analiza ukazuje na to da ne postoje stvarne prepreke da Grupa za nadzor nad tajnošću podataka sprovedi nadzor, te pozivamo Ministarstvo pravde, Grupu za nadzor nad tajnošću podataka, da počne da primenjuje svoje nadležnosti u oblasti nadzora nad primenom Zakona o tajnosti podataka, na način koji je utvrđen Zakonom o tajnosti podataka i Zakonom o inspekcijском nadzoru, shodno tumačenju pravnog okvira koji je ponuđen u ovoj analizi. U toku izrade analize koja se odnosi na postupanje Ministarstva pravde Partneri Srbija su se više puta obraćali Ministarstvu i Grupi za nadzor nad tajnošću podataka sa ciljem organizovanja konsultativnih sastanaka kako bismo dobili bolji uvid u izazove i potencijalne probleme sa kojima se Ministarstvo pravde suočava u ovoj oblasti, međutim Ministarstvo se oglušilo na sve naše pozive. Deo analize koji se odnosi na rad Ministarstva pravde je, još u fazi nacрта, poslat ovom Ministarstvu, međutim reakcije na analizu su izostale.

## **Vlada Republike Srbije**

Vlada Republike Srbije je nadležna da usmerava i usklađuje rad ministarstava i posebnih organizacija, i u tom smislu da zaključcima usmerava organe državne uprave u sprovođenju politika i izvršavanju zakona i drugih opštih akata, a svaki ministar je odgovoran za sprovođenje programa i politika Vlade, te za odluke i mere koje je doneo ili propustio da donese ili preduzme. Stoga smatramo da je obaveza Vlade da preispita postupanje Ministarstva pravde kada je u pitanju vršenje nadzora nad radom organa javne vlasti u oblasti zaštite tajnih podataka, a sve u cilju unapređenja zakonodavnog okvira i prakse u oblasti nadzora nad tajnošću podataka.

## **Narodna skupština**

Imajući u vidu da izveštaje o radu Vlade, koji sadrže pojedinačne izveštaje svih ministarstava razmatra i usvaja Narodna skupština, kao i da Narodna skupština vrši kontrolu nad radom Vlade i članova Vlade, smatramo da Narodna skupština treba da izvši svoju kontrolnu funkciju i preispita postupanje Ministarstva pravde. Narodna skupština, odnosno narodni poslanici, treba da tokom sednica na kojima se postavljaju poslanička pitanja ministrima, zatraže izjašnjenje Ministarstva pravde po ovom pitanju, i o planovima Ministarstva za prevazilaženje problema nepostojanja nadzora nad primenom Zakona o tajnosti podatka koji im je poveren.

Pored navedenog smatramo da pitanje izostanka nadzora nad Zakonom o tajnosti podataka treba da razmotri i nadležni odbor Narodne skupštine- Odbor za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu, koji ima ovlašćenja da razmatra predloge zakona i drugih opštih akta, te druga pitanja između ostalog i iz oblasti organizacije i rada organa državne uprave i vršenja javnih ovlašćenja, organizovanjem javnog slušanja koje bi bilo otvoreno za javnost.

## **Zaštitnik građana**

Zbog svega navedenog Partneri Srbija su uputili pritužbu i Zaštitniku građana. Smatramo da Zaštitnik građana treba da pokrene postupak kontrole rada Ministarstva pravde i Grupe za nadzor nad tajnošću podataka, i da u skladu sa članom 31. Zakona o Zaštitniku građana uputi preporuke ovom organu o tome kako da uočene nedostatke otkloni.

