

Александар Л. Мартиновић  
Универзитет у Новом Саду  
Правни факултет у Новом Саду  
A.Martinovic@pf.uns.ac.rs  
ORCID ID: 0000-0003-1766-4201

## УЛОГА ОРГАНА УПРАВЕ И НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ У ЗАШТИТИ ТАЈНИХ ПОДАТАКА\*

**Сажетак:** одређене информације не могу и не смеју бити доступне широј јавности јер представљају информације од значаја за националну безбедност или би њихово објављивање могло довести до велике штете или угрожавања лица, имовине и дружих односа. Такве информације су у нашем правном систему дефинисане као тајни подаци, који се сирам њиховој значаја и штете која може настати услед њиховој објављивања категоришу даље у неколико група. Заједнички таквих података, одређивањем да су тајни, и најљивом контролом коме и како даје приступимим подацима, врше надлежни органи у складу са законом. Материја дефинисања тајних података, уједирене и заједничке тајних података у Републици Србији кодификована је Законом о тајности података, али су у примени и групи прописи у специфичним областима, што чини цео позитивни правни оквир заједничке тајних података изузетно обимним.

У раду аутор анализира тренутни правни оквир и истиче посебно улогу коју у заједнички тајних података имају органи управе и Народна скупштина Републике Србије.

**Кључне речи:** тајни податак, заједнички тајних података, орган управе, Народна скупштина.

---

\* Рад је настао као резултат истраживања на пројекту „Правна традиција и нови правни изазови“.

## 1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Материја употребе и заштите тајних података у Републици Србији кодификована је доношењем Закона о тајности података<sup>2</sup> 2009. године. Овај закон је постављен као кровни акт-најопштији закон који дефинише основу заштите одрешених података, разлоге и поступке за омогућавање приступа истих. До тада, организација тајних података била је нормирана по тзв. ресорном моделу- постојао је низ система дефинисања, употребе и заштите тајних података у различитим системима државне власти: систему одбране, систему спољних послова, систему унутрашњих послова, послова државне безбедности<sup>3</sup>, систему правосуђа, Народне банке Србије и других државних органа управе. Закон о тајности података је на јединствен начин уредио систематску заштиту података и одређивање тајности података од интереса за јавну и националну безбедност, спољне и унутрашње послове Републике Србије, одбрану, заштиту страних података који су тајни, начин приступа подацима који су тајни као и престанак тајности, одређивање органа који су надлежни за спровођење Закона о тајности података, као и одређивање одговорности за неизвршавање обавеза предвиђених Законом као и сва друга питања која су од важности за област заштите тајних података.

Након ступања на снагу овог Закона, у другој половини 2010. године ради уређивања питања која су од значаја за употребу и заштиту тајних података донете су две уредбе. Реч је о Уредби о обрасцима безбедносних упитника<sup>4</sup> и Уредби о садржини, облику и начину достављања сертификата за приступ тајним подацима.<sup>5</sup> Њихов значај је утолико већи јер представљају примену кровног Закона о заштити података у пракси и обезбеђују његово адекватно и правилно спровођење.

У научном смислу, материја тајних података још увек није до краја истражена и систематизована, и постоји простор за њено потпуније уређивање и додатно прецизирање. Због тога се овим посебно бави тзв. посебни део управног права<sup>6</sup>. Наш рад се може сматрати прилогом у том смислу.

<sup>2</sup> Закон о тајности података, *Службени гласник РС*, бр. 104/2009 – у даљем тексту: ЗТП. Ступио на снагу 24.12.2009. године

<sup>3</sup> Примера ради, само област државне безбедности обухвата 25 различитих правних аката, у рангу закона и уредби, који за предмет имају начине одређивања степена тајности података, руковања и доступности тих података, поступака, итд. Цео списак прописа доступан на: <https://nsa.gov.rs/tekst/576/domace-zakonodavstvo.php>, приступ сајту: јун 2023. године.

<sup>4</sup> Уредба о обрасцима безбедносних упитника, *Службени гласник РС*, бр. 30/2010.

<sup>5</sup> Уредба о садржини, облику и начину достављања сертификата за приступ тајним подацима, *Службени гласник РС*, бр. 54/2010.

<sup>6</sup> Драган Милков, *Управно право I: уводна и организациона књига*, Нови Сад 2020, 46; Ратко Марковић, *Управно право: општи део*, Београд 2002, 15.

Циљ овог рада је анализа улоге органа управе и Народне скупштина Републике Србије у области заштите тајних података. У истраживању се полази од претпоставке да нормативни оквир којим се регулише област заштите тајних података у Републици Србији није уређен на адекватан начин, што посебно долази до изражаја у поступку примене закона.

## 2. УЛОГА ОРГАНА УПРАВЕ У ОБЛАСТИ УПОТРЕБЕ И ЗАШТИТЕ ТАЈНИХ ПОДАТАКА

У области употребе и заштите тајних података органи управе имају важну улогу. Пред науком управног права налази се задатак да темељно проучи и дефинише ову улогу тако да материја о којој је реч може у потпуности да стекне статус важног елемента посебног дела управног права као научне и наставне дисциплине. Управна делатност у области употребе и заштите тајних података јесте „управна делатност у посебним ситуацијама“.<sup>7</sup>

Под улогом органа управе подразумевају се основни, типски задаци и послови које управа обавља.<sup>8</sup> Органи управе имају тројаку улогу када је у питању употреба и заштита тајних података. Пре свега, органи управе могу се појавити као субјекти који одређују одговарајуће податке као тајне, и одређују степен тајности односно заштите тих података. Даље, законом одређени органи управе врше безбедносну проверу лица које захтева приступ тајним подацима, као својеврсни претходни поступак да би уопште могло да приступи и користи одређене тајне податке. Органи управе доносе и решење о издавању безбедносних сертификата, односно дозволе за приступ тајним подацима. Органи управе су, дакле, присутни током целокупног поступка одређивања тајности података, све до коначног приступа истима. У даљем тексту наводимо детаљније активности органа управе у споменути процесима.

Сматрамо важним да укажемо на дефиницију тајног податка. У складу са ЗТП, тајни податак је „податак од интереса за Републику Србију који је законом, другим прописом или одлуком надлежног органа донесеном у складу са законом, одређен и означен одређеним степеном тајности“, при чему Закон одређује четири степена тајности података и то „интерно“, „поверљиво“, „строго поверљиво“ и „државна тајна“.<sup>9</sup> У ЗТП је присутно и негативно

---

<sup>7</sup> Вид. Павле Димитријевић, *Основи управног права*, Београд 1983, 271-272.

<sup>8</sup> Д. Милков, *Управно право I: уводна и организациона питања*, 109.

<sup>9</sup> ЗТП, чл. 2, тач. 2 и чл. 14, ст. 1. Тако „државном тајном“ су обухваћени подаци чије сазнавање од стране неовлашћених лица доводи до неотклоњиве тешке штете по интересе Републике Србије; „строго поверљиви“ подаци ако се сазнају могу довести до тешке штете

дефинисање тајног податка. Тајни податак не може бити у складу са чл. 3 овог закона „податак који је означен као тајна ради прикривања кривичног дела, прекорачења овлашћења или злоупотребе службеног положаја или другог незаконитог акта или поступања органа јавне власти“. Сви органи управе, у складу са ЗТП, могу бити субјекти означавања одређених података тајнима, посебно кад је у питању најнижи степен тајности „интерни“

Са друге стране, безбедносно проверу за физичка и правна лица која су поднела захтев за приступ тајним подацима могу да врше само они органи управе који су одређени Законом о тајности података (чл.54 ЗТП). Безбедносно проверу за приступ тајним подацима и документима обавља Безбедносно-информативна агенција Републике Србије (БИА) за оне документе и податке који су означени степенима „строго поверљиво“ и „државна тајна“. Безбедносно проверу за приступ тајним подацима и документима обавља Министарство унутрашњих послова (МУП) за оне документе и податке који су означени степенима „интерно“ и „поверљиво“. Безбедносно проверу за приступ тајним подацима и документима обавља Војнобезбедносна агенција (ВБА) за документе и податке свих степена тајности за сва лица која су ангажована у Војсци Србије и Министарству одбране. Надзор над спровођењем закона као и издавање сертификата врши посебно тело Владе Републике Србије-Канцеларија Савета за националну безбедност и заштиту тајних података.

Безбедносна провера подносиоца захтева за приступ тајним подацима утврђује могућност и степен ризика по безбедност приликом коришћења и приступа тајним подацима. Надлежни органи управе приликом безбедносне провере оцењују наводе из попуњеног безбедносног упитника, при чему надлежни орган у сврху провере ових навода има овлашћења да прибавља све податке од лица која се на њих односе, као и од осталих органа и организација, коришћењем евиденција и регистара као података који се воде у складу са законом у циљу правилне процене могућег ризика по податке и њихово сазнавање од стране лица које им тражи приступ.<sup>10</sup>

---

по интересе Републике Србије, док неовлашћено сазнавање поверљивих података доводи до штете по интересе републике Србије у најмањем степену. На крају интерни подаци су важни само за орган који их је одредио непосредно таквима и за обављање директно послова тог органа. Додатна аргументација за изузимање одређених информација од увида опште јавности, са теоријског аспекта, вид. Мирољуб Радојковић, „Информација“, у: *Енциклопедија политичке културе*, Београд 1993, 409.

<sup>10</sup> ЗТП, чл. 56. О безбедносној провери у контексту приступа тајним подацима вид. Љубомир Стајић, *Основи система безбедности – са основама исцртавања безбедносних појава*, Нови Сад 2013, 356-358. Од оснивања Канцеларије Савета за националну безбедност и заштиту података, издато је више од 12 000 сертификата, тј. дозвола за приступ тајним подацима. Извор : <https://nsa.gov.rs/tekst/72/sertifikati.php>, приступ сајту: јун 2023. године.

### 3. ОПШТЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ ПОСТУПКА ЗА ИЗДАВАЊЕ СЕРТИФИКАТА, ОДНОСНО ДОЗВОЛЕ ЗА ПРИСТУП ТАЈНИМ ПОДАЦИМА

Законом о тајности података је прописано да се на поступак издавања сертификата, односно дозвола за приступ тајним подацима примењују одредбе Закона о општем управном поступку (ЗУП-а), осим уколико Законом није одређено другачије.<sup>11</sup> Поступак издавања захтева, односно дозволе за приступ тајним подацима започиње подношењем захтева надлежном државном органу, а завршава се доношењем решења (које има обележје управног акта<sup>12</sup>) којим се одлучује о поднетом захтеву, с тим што председник Народне скупштине, председник Републике и председник Владе имају приступ тајним подацима и могу да их користе без обзира на степен њихове тајности без издавања сертификата.<sup>13</sup>

Као подносиоци захтева за издавање сертификата, односно дозволе за приступање тајним подацима појављују се и правна и физичка лица. Физичка лица, као подносиоци захтева, морају бити пословно способна, пунолетна и држављани Републике Србије, да нису осуђивана за кривична дела која се гоне по службеној дужности односно за прекршај који предвиђа Закон о тајности података, као и да је за то лице извршена одговарајућа безбедносна провера (чл. 48 ЗТП). Правно лице треба да испуњава следеће услове: да има седиште регистровано у Републици Србији, да обавља делатност у складу са чл. 8 ЗТП, да прође одговарајућу безбедносну проверу, да није у поступку стечаја или ликвидације, да му није изречена мера забране вршења делатности или мера забране обављања одређених послова или делатности, да редовно измирује доприносе и порезе.<sup>14</sup> Лицима која су страни држављани дозвола за приступ тајним подацима се издаје под условом да испуњавају следеће критеријуме: да поседују одговарајући безбедности сертификат који им је издала држава чије држављанство поседују, односно међународна организација у којој имају седиште и чији је лице члан, као и да је међународним

<sup>11</sup> ЗТП, чл. 70. О односу између општег и посебних управних поступака вид. Зоран Лончар, „Посебни управни поступци“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду (Зборник радова ПФНС)*, 4/2016, 1234-1235.

<sup>12</sup> „Управни акт је конкретан, ауторитативан правни акт донет у управној ствари.“ Драган Милков, *Појам ујравној акци* (докторска дисертација), Нови Сад 1983, 202.

<sup>13</sup> ЗТП, чл. 37. У питању су лица која већ самом својом позицијом су овлашћена да приступају свим подацима, будући да представљају државу.

<sup>14</sup> ЗТП, чл. 49. На сајту Канцеларија Савета за националну безбедност и заштиту података налазе се образци за приступ тајним подацима, посебан за физичка лица и посебан за правна лица, који захтевају све наведене податке. Образац који није адекватно попуњен се не узима у разматрање. Извор: <https://nsa.gov.rs/tekst/577/obraci.php>, приступ сајту: јун 2023. године.

уговором који је закључен предвиђена обавеза приступања тајним подацима (чл. 50 ЗТП).

Законом о тајности података је прописано које елементе треба да садржи захтев физичког односно правног лица, као и елементе које треба да садржи захтев страног лица. Захтев физичког лица за издавање сертификата мора да садржи следеће елементе: име и презиме физичког лица, место пребивалишта, делатност, разлоге тражења сертификата, као и за који степен тајности података се тражи сертификат. Правно лице у захтеву за издавање сертификата треба да наведе следеће податке: назив и седиште фирме, делатност, податке овлашћеног законског заступника, разлоге тражења сертификата, као и за који степен тајности података се тражи сертификат. Када је у питању страног лице, оно поред ових података има обавезу и да поднесе одговарајући безбедносни сертификат из члана 50 Закона о тајности података (чл. 52 ЗТП).

Следећа фаза поступка јесте безбедносна провера, која може бити основна (за оне податке који су означени степеном тајности „интерно“ и „поверљиво“), потпуна безбедносна провера (за податке који носе ознаку „строго поверљиво“) и посебна безбедносна провера (за податке који су означени као „државна тајна“) (чл. 53 ЗТП). Ради вршења безбедносне провере подносилац захтева дужан је да попуни безбедносни упитник, који може бити основни, односно посебни уколико се сертификат тражи за тајне податке означене као „строго поверљиво“ и „државна тајна“.

За издавање дозволе односно сертификата за приступ тајним подацима који се означавају као „државна тајна“ врши се посебна безбедносна провера, која обухвата провере догађаја, околности и чињеница које се односе на приватан живот лица које захтев подноси, за најмање десет година уназад од подношење захтева, нарочито уколико постоје сумње у поверење које се може указати лицу подносиоцу захтева, ако су активности подносиоца у претходном периоду супротне интересима Републике Србије, као и да ли постоји повезаност са страним лицима која би евентуално могла да угрозе интересе и безбедност Републике Србије.

Након спроведене безбедносне провере доноси се решење којим се одлучује о захтеву за издавање сертификата, односно дозволе за приступ тајним подацима. Одбијање захтева за издавање сертификата је могуће ако је подносилац захтева дао непотпуне или неистинит податке у безбедносном упитнику, уколико се не испуњавају услови за издавање сертификата подносиоцу (неки од раније наведених), нису обезбеђени услови за заштиту података од стране подносиоца захтева (или орган није довољно уверен да би подаци једном сазнати били безбедни), као и када би од коришћење података од стране подносиоца постојао безбедносни ризик (чл. 69 ЗТП). Против решења којим се одлучује о захтеву за издавање сертификата, односно

дозволе за приступ тајним подацима жалба се подноси министру правде, при чему се и у жалбеном поступку примењују одредбе ЗУП-а.

Другостепено решење(које доноси министар правде) има својство коначности против кога постоји могућност покретања управног спора(чл.71 ЗТП). Уколико је донето позитивно решење поводом захтева за издавање сертификата, подносиоцу захтева се издаје сертификат. Приликом достављања сертификата корисник се упознаје са прописаним условима за употребу тајних података, као и правним и другим последицама уколико се они неовлашћено користе. Такође, корисник сертификата приликом његовог пријема га потписује, заједно са изјавом да је упознат са Законом о тајности података, његовим одредбама о коришћењу тајних података у складу са Законом, као и са другим законским нормама везаним за тајне податке (чл. 72 ЗТП).

Сертификати који се издају имају одговарајући рок важења: за документе и податке који носе ознаку „државна тајна“ важност сертификата је три године, за документе и податке који носе ознаку „строго поверљиво“ важност сертификата је пет година, за документе и податке који носе ознаку „поверљиво“ важност сертификата је десет година, док за документе и податке који носе ознаку „интерно“ важност сертификата је петнаест година (чл. 74 ЗТП).

Страним држављанима се не издаје сертификат, већ дозвола. Након пријема захтева страног држављанина за приступ тајним подацима, врши се провера да ли му је издат безбедносни сертификат државе односно стране међународне организације чији је држављанин односно члан, при чему се дозвола може издати само за оне документе односно податке који су предвиђени међународним уговором закљученим између Републике Србије и одговарајуће стране државе, односно међународне организације(чл.78 ЗТП).

#### 4. КАНЦЕЛАРИЈА САВЕТА ЗА НАЦИОНАЛНУ БЕЗБЕДНОСТ И ЗАШТИТУ ТАЈНИХ ПОДАТАКА

Важно питање које се поставља у области употребе и заштите тајних података јесте питање правне природе Канцеларије Савета за националну безбедност и заштиту тајних података<sup>15</sup> (у даљем тексту: Канцеларија Савета),

---

<sup>15</sup> Статус и послови Канцеларије савета су уређени следећим актима: Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије („Службени гласник РС”, број 116/07 и „Службени гласник РС”, број 72/2012),

Уредба о оснивању Канцеларије Савета за националну безбедност („Службени гласник РС”, број 12/09) и Закон о тајности података („Службени гласник РС”, број 104/09).Такође, Канцеларија Савета се помиње и у Закон о потврђивању Споразума између Републике Србије и Европске уније о безбедносним процедурама за размену и заштиту тајних података, Службени гласник РС – Међународни уговори, бр. 1/2012

која спроводи поступак доношења решења о издавању сертификата, односно дозволе за приступ тајним подацима. Формално посматрано, Канцеларија Савета има статус службе Владе са својством правног лица (чл. 86 ЗТП). Посматрана са материјално-правног аспекта, Канцеларија Савета има карактер органа управе, имајући у виду да органи управе представљају „посебну врсту државних органа основаних да врше управну делатност као своју основну делатност“.<sup>16</sup> У прилог томе говори стилизација члана 87 Закона о тајности података који дефинише надлежност Канцеларије Савета. Наиме, од укупно 13 задатака и послова који спадају у надлежност Канцеларије Савета, већина од њих има чист управно-правни карактер. Тако је, између осталог, дефинисано да Канцеларија Савета поступа по захтевима, израђује и води Централни регистар страних тајних података, води евиденцију о издатим и одбијеним сертификатима и дозволама, опозива тајност података итд.<sup>17</sup> Канцеларија Савета је кључни орган управе у предузимању одговарајућих радњи и доношењу аката у овој области, заједно са оним органима управе којима је ЗТП поверено да врше одговарајуће безбедносне провере.

Влада Републике Србије може у складу са Уставом Републике Србије<sup>18</sup> и Пословником Народне скупштине<sup>19</sup> поднети Народној скупштини предлог билатералног или мултилатералног споразума, у форми предлога закона, којим се врши узајамна размена тајних података<sup>20</sup>. Размена тајних података са страним државама и међународним организацијама врши се преко Канцеларије Савета, осим ако посебним законом или закљученим међународним споразумом није друкчије одређено (чл. 93 ЗТП). Једино у крајње неповољним политичким, економским или одбрамбено-безбедносним околностима за Републику Србију и ако је то неопходно ради заштите њених виталних интереса наведених у Закону (чл. 8 ЗТП) а на захтев органа јавне власти, Канцеларија Савета размењује тајне податке са страном државом, односно

<sup>16</sup> Д. Милков, *Управно право I: уводна и организациона књига*, 61.

<sup>17</sup> Законски оквир је наравно шири, потпуни делокруг рада Канцеларије Савета је наведен на сајту истоименог органа: <https://nsa.gov.rs/tekst/30/delokrug-rada.php>, приступ сајту: јун 2023. године.

<sup>18</sup> Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006 и 115/2021 – Устав, чл. 123, тач. 4.

<sup>19</sup> Пословник Народне скупштине, *Службени гласник РС*, бр. 20/2012 – пречишћен текст, чл. 150, ст. 1.

<sup>20</sup> Једна од специфичности размене тајних података са другим државама је да се чување тајности података може продужити и након истека законских рокова за престанак тајности, уколико је то предвиђено међународним споразумом или другим међународним обавезама Републике Србије (чл. 20, ст. 2, тач. 2 ЗТП). Такође, Народна а скупштина, председник Републике и Влада могу са појединих докумената опозвати ознаку тајности, без обзира на степен тајности, ако је то у јавном интересу или због извршавања међународних обавеза (чл. 26. ЗТП). Наведено се спроводи у складу са закљученим међународним уговором и преузетим међународним обавезама (чл. 29. ЗТП).



међународном организацијом и без претходно закљученог међународног споразума. Сваки документ који садржи тајни податак задржава ознаку степена тајности којим је означен у страниј држави или међународној организацији<sup>21</sup>. При означавању степена тајности докумената, за документе намењене за сарадњу са страним државама, међународним организацијама, односно другим субјектима међународног права, осим ознака тајности које су одређене Законом о тајности података могу се користити ознаке степена тајности на енглеском језику и то:

- 1) ознака степена тајности *“Top Secret”* одговара ознаци „државна тајна”;
- 2) ознака степена тајности *“Secret”* одговара ознаци „строго поверљиво”;
- 3) ознака степена тајности *“Confidential”* одговара ознаци „поверљиво”;
- 4) ознака степена тајности *“Restricted”* одговара ознаци „интерно” (чл. 15 ЗТП)

Канцеларија Савета за националну безбедност и заштиту тајних података стара се о извршавању прихваћених међународних обавеза и закључених међународних споразума између Републике Србије и других држава, односно међународних органа и организација, у области заштите тајних података и сарађује са одговарајућим органима страних држава и међународних организација (чл. 87. ст. 1. тач. 3 ЗТП).

Споразум између Републике Србије и Европске уније о безбедносним процедурама за размену и заштиту тајних података<sup>22</sup> се примењује на тајне податке или материјале у било ком облику и из било које области које Европска унија и Република Србија достављају примила од друге стране од неовлашћеног откривања, у складу са одредбама Споразума и одговарајућим законима и прописима. Као тајни податак одређен је сваки податак или материјал, у било ком облику, за који било која од споразумних страна одреди да захтева заштиту, јер би његово неовлашћено откривање могло проузроковати различите степене штете или нарушити интересе Републике Србије или Европске уније, или једне или више њених држава чланица, и који носи ознаку степена тајности (чл. 2 Споразума). Споразумне стране се старају о постојању безбедносног система и мера безбедности, на основу утврђених основних принципа и минималних стандарда безбедности који су предвиђени одговарајућим законима и прописима, како би се обезбедила примена истог нивоа заштите за тајне податке који се достављају или размењују у складу са Споразумом.

<sup>21</sup> Крајње неповољне околности нису дефинисане, но да се наслутити да би те околности могле обухватати међународне терористичке активности које се дешавају на територији више земаља, вршење најтежих кривичних дела која не застаревају као што су ратни злочини и друге околности које доводе до огромног губитка у људству или имовини.

<sup>22</sup> Закон о потврђивању Споразума између Републике Србије и Европске уније о безбедносним процедурама за размену и заштиту тајних података, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 1/2012 – Споразум.

Канцеларија Савета за националну безбедност и заштиту тајних података надлежна је за тајне податке који се у складу са Споразумом достављају Републици Србији; Канцеларија за безбедност Генералног секретаријата Савета надлежна је за тајне податке који се достављају Европској унији а Дирекција за безбедност Европске комисије надлежна је за тајне податке који се достављају или размењују у оквиру Европске комисије. Такође, споразумне стране на себе преузимају и низ карактеристичних обавеза, међу којима се посебно издвајају: 1) старају се да се тајни подаци не означе нижим степеном тајности или да им се не опозове тајност без претходне писмене сагласности стране доставиоца; 2) да не користе тајне податке за друге сврхе осим оних које је предвидела страна од које потичу подаци; 3) да не откривају тајне податке трећој страни, или било којој институцији, односно органу Европске уније који нису у Споразуму наведени као надлежни органи, без претходне писмене сагласности стране доставиоца; 4) да не дозволе приступ тајним подацима физичким лицима, осим ако треба да буду упознати, ако су прошли одговарајућу безбедносну проверу и ако постоји одобрење односне стране; 5) да се старају о безбедносној заштити објеката у којима се чувају тајни подаци које је доставила друга страна (чл.5 Споразума). Овим активностима се уводи и обавеза другој држави да одржи степен поверења који јој је држава давалац информација указала и да исте користи само у сврху због којих их је и добила.

Нарочит значај Споразума огледа се не само због користи које проистичу из размене тајних података, већ и због чињенице да је Република Србија применила основне стандарде у овој области и на тај начин стекла могућност за закључење билатералних споразума са државама чланицама Европске уније, који су засновани на истим принципима (принцип реципроцитета).

## 5. УЛОГА МИНИСТАРСТВА ПРАВДЕ

Законом о тајности података прописано је да надзор над спровођењем овог закона, као и прописа донетих на основу закона врши министарство надлежно за правосуђе (чл. 97. ст. 1. ЗТП). У вршењу надзора, ово министарство: 1) прати стање у области заштите тајних података; 2) припрема прописе неопходне за спровођење овог закона; 3) даје мишљење на предлоге прописа у области заштите тајних података; 4) предлаже Влади садржину, облик и начин вођења евиденције тајних података, као и прописе којима се уређују образац безбедносног упитника односно образац препоруке, сертификата и дозволе; 5) налаже мере за унапређивање заштите тајних података; 6) контролише примену критеријума за означавање степена тајности и врши друге послове контроле у складу са одредбама овог закона; 7) подноси кри-

вичне пријаве, захтеве за покретање прекршајног поступка и предлаже покретање другог поступка због повреде одредаба овог закона, у складу са законом; 8) сарађује са органима јавне власти у спровођењу овог закона у оквиру своје надлежности; 9) обавља и друге послове који су предвиђени овим законом и прописима донетим на основу закона (чл. 97. ст. 2 ЗТП). Из пописа активности које министарство правде предузима, може се закључити да је његова улога изузетно значајна, контролног карактера. Годишњи извештај који ово министарство подноси одбору Народне скупштине надлежном за надзор и контролу у области одбране и безбедности (чл. 97. ст. 3 ЗТП) омогућава ваљану контролу рада министарства у изузетно осетљивој области, у складу са демократским принципима на којима почива наш правни и политички систем. (чл. 97 ст. 4 ЗТП).

## 6. УЛОГА НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ

Према Уставу Републике Србије, Народна скупштина је највише представничко тело и носилац законодавне власти у Републици Србији (чл. 98). Имајући у виду да су парламенти у свим демократским друштвима признати и препознати као најпримереније место за заступање јавних интереса, начело јавности рада које из тога проистиче<sup>23</sup> представља један од основних начина рада Народне скупштине и њених радних тела. С обзиром на улогу коју парламенти имају у сваком демократском и цивилном друштву, Народна скупштина није креатор великог броја информација које носе ознаку степена тајности, али се јавља као корисник таквих информација, нарочито у погледу остваривања контролне функције Народне скупштине.<sup>24</sup>

Из тог разлога, Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Служби Народне скупштине, у Генералном секретаријату Народне скупштине, утврђено је радно место руковоаца и заменика руковоаца тајним подацима. У Групи за заштиту тајних података у Народној скупштини обављају се послови који се односе на: руковање и заштиту тајним подацима у Народној скупштини; организовање и спровођење периодичних обука из области руковања и заштите тајних података за народне посланике и запослене у Служби; попуњавање безбедносних упитника за

<sup>23</sup> Закон о Народној скупштини, Службени гласник РС, бр. 9/2010, чл. 11; Пословник о раду Народне скупштине Републике Србије, чл.255.261.

<sup>24</sup> О функцијама парламента вид. Ратко Марковић, *Уставно право*, Београд 2014, 276-284; О значају безбедносне културе народних посланика у остваривању контролне функције Народне скупштине вид. Ненад Радивојевић, „Парламентарна контрола Безбедносно-информативне агенције са аспекта безбедносне културе – стање и проблеми“, *Зборник радова ПФНС*, 3/2013, 475-492.

вршење безбедносне провере, израду захтева за издавање сертификата за приступ тајним подацима и упознавање народних посланика и запослених са безбедносним процедурама у раду са тајним подацима; проверу система физичко-техничке заштите; спровођење закона из области одбране, прописа за рад у ратном и ванредном стању и задатака утврђених Планом одбране Републике Србије. За свој рад, руковалац тајним подацима одговара Генералном секретару Народне скупштине.

Сам начин поступања са тајним подацима у Народној скупштини је ближе прописан и уређен Одлуком о поступању са тајним подацима, која је донета на седници Одбора за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања.<sup>25</sup> Ова Одлука, поред тога што дефинише појам тајног податка, прописује и начин поступања са тајним подацима, и то: одређивање тајности података; приступ тајном податку; заштиту тајног податка; чување тајног податка; размену тајног податка и архивирање и уништавање тајног податка. Наведена Одлука обавезујућа је у смислу поступања Народне скупштине и њених радних тела. Дефиниције у овој одлуци се ослањају на дефиниције истих појмова утврђених кровним Законом о заштити података, с тим што поступке и овлашћења постављају у контекст органа на који се одлука односи. Важно је напоменути да већина скупштинских одбора, у већој или мањој мери долази у посед података означеним степеном тајности, уз изузетак Одбора за контролу служби безбедности, који се претежно у свом раду ослања на документа и податке који су означени као тајни. Наведени Одбор, на почетку сваког сазива Народне скупштине, усваја две одлуке које се превасходно односе на начин вршења надзора над радом служби безбедности<sup>26</sup> и начин на који се одржавају седнице Одбора на којима се разматрају тајни подаци<sup>27</sup>.

Одлуком о начину одржавања седнице Одбора за контролу служби безбедности на којој се разматрају тајни подаци прописано је пре свега одступање од начела јавности рада Народне скупштине, с обзиром да је седница Одбора *de facto* затворена за јавност(тч.2 одлуке). Такође, прописано је да седници могу присуствовати чланови, односно заменици чланова Одбора, који поседују одговарајући сертификат за приступ тајним подацима (тч 3 Одлуке). Ово је нарочито значајно имајући у виду да Закон о тајности података дозвољава приступ тајним подацима, без издавања сертификата, искључиво председнику Народне скупштине, председнику Републике и председнику Владе (чл. 37 ЗТП). Аналогно томе, седници Одбора, која је

<sup>25</sup> Одлука о поступању са тајним подацима, 21 Број 02-2285/14 од 7. јула 2014. године.

<sup>26</sup> Одлука о вршењу непосредног надзора над радом служби безбедности, 22 Број 02-1965/20 од 2. децембра 2020. године.

<sup>27</sup> Одлука о начину одржавања седнице Одбора за контролу служби безбедности на којој се разматрају тајни подаци, 22 Број 02-1964/20 од 2. децембра 2020. године – Одлука.

затворена за јавност, могу присуствовати и секретар Одбора и запослени у Служби Народне скупштине који су одређени за рад у Одбору, као и запослени у Служби Народне скупштине који су одређени да обављају послове за потребе одржавања седнице, који поседују одговарајући сертификат за приступ тајним подацима (тч.4 Одлуке). С обзиром на чињеницу да начело јавности рада државних органа има значајну улогу у модерним демократским друштвима, о обавештавању јавности са затворене седнице, Одбор одлучује у складу са Пословником Народне скупштине водећи при томе нарочито рачуна да сачува тајност података до којих је дошао у свом раду (тч. 11 Одлуке).

## 7. УОЧЕНИ ПРОБЛЕМИ У ПРИМЕНИ ЗАКОНА О ТАЈНОСТИ ПОДАТАКА

Током практичне примене Закона о тајности података су уочени извесни проблеми, на које овом приликом указујемо.

Први проблем односи се на примену члана 11. став 4. Закона о тајности података којим је прописано да се одлука о одређивању степена тајности података доноси у писаном облику, са образложењем. То у пракси значи да органи јавне власти који на дневној основи, нпр. Безбедносно-информативна агенција, креирају и више стотина докумената означених степеном тајности морају за сваки такав документ сачинити и одлуку са образложењем у формално-правном смислу, коју мора донети лице овлашћено за одређивање тајних података. Поменута одлука би у том смислу морала садржати увод, у којем би био наведен правни основ за доношење одлуке, диспозитив који би садржао конкретну одлуку о одређивању степена тајности, као и образложење у којем би се дала процена која би садржала основне разлоге због којих орган јавне власти сматра да би откривање наведених података неовлашћеном лицу могло нанети штету интересима Републике Србије, односно интересу органа јавне власти. Доследна примена одредбе Закона о тајности података доводи до хиперпродукције пратеће документације, чиме се успорава рад државних органа и производе се додатни материјални трошкови, што посебно долази до изражаја у раду појединих државних органа, као што су службе безбедности, који сходно природи посла, константно и учестало креирају податке означене степеном тајности.

Други уочени недостатак односи се на неусклађеност закона и других аката са одредбама Закона о тајности података. Тако Кривични законик<sup>28</sup> инкриминише кривична дела одавање службене тајне у члану 369; одавање

---

<sup>28</sup> Кривични законик, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005 – испр, 107/2005 – испр, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 и 35/2019.

војне тајне у члану 415. Наведена кривична дела дефинишу појам службене, односно војне тајне и утврђује да се службеном или војном тајном не сматрају подаци или документи који су управљени на тешке повреде основних права човека, или на угрожавање уставног уређења и безбедности Србије, као и подаци или документи који за циљ имају прикривање учињеног кривичног дела за које се по закону може изрећи затвор од пет година или тежа казна. Ова дефиниција је у колизији са дефиницијом тајног податка и категоризацијом истих према степену поверљивости, па органи могу бити у недоумици коју дефиницију да примењују и да спрам примењене дефиниције тајног података врше могућу квалификацију кривичног дела.

Од значаја је поменути и одредбе Пословника Владе<sup>29</sup> имајући у виду њихов значај за прописе који се односе на тајност података. Чланови 43-45 Пословника садрже одредбе које се односе на означавање, припрему и разматрање материјала, на седници Владе, са ознаком тајности као и на поступак скидања ознаке поверљивости са наведених материјала. Приметно је да и Пословник Владе прописује да се материјал који представља државну, војну или службену тајну означава као поверљив иако је Законом о тајности података укинута категорија војне и службене тајне. Сматрамо нужним промену овог пословника у смислу усклађивања са Законом о тајности података.

## 8. ЗАКЉУЧАК

Тајни подаци, њихова заштита као и строго контролисан приступ истима од стране трећих лица јесу императив очувања безбедности државе и њеног суверенитета и интегритета, посебно у односима према другим државама или међународним организацијама. Држава на тај начин успоставља јасније политичке границе, поред оних територијалних, а то су границе на којима захтева сопствено поштовање од стране других актера на домаћој и иностраној сцени. Свакако размена података са другим државама и међународним организацијама, како је већ раније описано у раду има своју улогу и мора бити посматрана као изузетак, никако као стандардизована услуга, и то само када изузетне околности налажу тако нешто.

Са друге стране, шира, обична јавност често супротставља тајности података своје право да зна и буде информисано о околностима у сопственој држави. Међутим јасно је да постоје подаци, информације и односи о којима нужно не морају бити обавештени сви грађани а да о неким подацима, пак

---

<sup>29</sup> Пословник Владе, *Службени гласник РС*, бр. 61/2006 – пречишћен текст, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013, 76/2014 и 8/2019 – др. уредба.

ни не смеју бити обавештени јер би могли угрозити и своју и безбедност државе.

Тајност података, њиховог чувања и изузетно пажљивог руковања истима стога морају бити под строгом контролом одређених органа, као што су органи управе и Народна скупштина, која својим актима и накнадним надзором- контролише главне контролоре. Дobar демократски систем увек обезбеђује вишестепену контролу и заштиту најзначајнијих добара, што смо верујемо овим радом и указали.

На крају, проблеми у примени који су уочени и који су дефинисани у претпоследњем поглављу рада, нису нерешиви. Одуговлачење са њиховим решавањем може изазвати друге последице, те сматрамо да на овај начин доприносимо побољшању целокупног система.

## ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

- Димитријевић Павле, *Основи ујравној љрава*, Београд 1983.
- Лончар Зоран, „Посебни управни поступци“, *Зборник радова Правној факултету у Новом Саду*, 4/2016.
- Марковић Ратко, *Ујравно љраво: ојцји гео*, Београд 2002.
- Марковић Ратко, *Усљавно љраво*, Београд 2014.
- Милков Драган, *Појам ујравној акѝа* (докторска дисертација), Нови Сад 1983.
- Милков Драган, *Ујравно љраво I: уводна и орјанизациона ѝиѝања*, Нови Сад 2020.
- Радивојевић Ненад, „Парламентарна контрола Безбедносно-информативне агенције са аспекта безбедносне културе – стање и проблеми“, *Зборник радова Правној факултету у Новом Саду*, 3/2013, 475-492.
- Радојковић Мирољуб, „Информација“, у: *Енциклопедија ѝолиѝичке кулѝуре*, Београд 1993.
- Стајић Љубомир, *Основи сисѝема безбедносѝи – са основама исѝраживања безбедносних ѝојава*, Нови Сад 2013.
- Устав Републике Србије, *Службени ѝласник РС*, бр. 98/2006 и 115/2021.
- Закон о потврђивању Споразума између Републике Србије и Европске уније о безбедносним процедурама за размену и заштиту тајних података, *Службени ѝласник РС – Међународни уѝовори*, бр. 1/2012.
- Кривични законик, *Службени ѝласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005 – испр, 107/2005 – испр, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 и 35/2019.
- Закон о тајности података, *Службени ѝласник РС*, бр. 104/2009.
- Закон о Народној скупштини, *Службени ѝласник РС*, бр. 9/2010.
- Пословник Народне скупштине, *Службени ѝласник РС*, бр. 20/2012 – пречишћен текст.
- Уредба о обрасцима безбедносних упитника, *Службени ѝласник РС*, бр. 30/2010.
- Уредба о садржини, облику и начину достављања сертификата за приступ тајним подацима, *Службени ѝласник РС*, бр. 54/2010.

Пословник Владе, *Службени гласник РС*, бр. 61/2006 – пречишћен текст, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013, 76/2014 и 8/2019 – др. уредба.

Одлука о поступању са тајним подацима, 21 Број 02-2285/14 од 7. јула 2014. године.

Одлука о вршењу непосредног надзора над радом служби безбедности, 22 Број 02-1965/20 од 2. децембра 2020. године.

Одлука о начину одржавања седнице Одбора за контролу служби безбедности на којој се разматрају тајни подаци, 22 Број 02-1964/20 од 2. децембра 2020. године.

Интернет презентација Канцеларије Савета за националну безбедност и тајност података, <https://nsa.gov.rs/>



*Aleksandar L. Martinović*  
*University of Novi Sad*  
*Faculty of Law Novi Sad*  
*A.Martinovic@pf.uns.ac.rs*  
*ORCID ID: 0000-0003-1766-4201*

## **The Role of the Administration and the National Assembly in the Protection of Classified Information**

**Abstract:** *certain informations cannot and must not be available to the general public because they represent information of importance for national security or their publication could lead to great damage or endangerment of persons, property and other relations. In our legal system, such information is defined as secret data, which is further categorized into several groups based on its importance and the damage that may occur as a result of its publication. The protection of such data, by determining that they are secret, and carefully controlling who and how they give access to that data, is carried out by competent authorities in accordance with the law. The matter of defining secret data, use and protection of secret data in the Republic of Serbia is codified by the Data Secrecy Act, but other regulations are also applied in specific areas, which makes the entire positive legal framework for the protection of secret data extremely extensive.*

*In the paper, the author analyzes the current legal framework and especially emphasizes the role played by the administrative bodies and the National Assembly of the Republic of Serbia in the protection of secret data.*

**Keywords:** *classified information, protection of classified information, public administration, National Assembly.*

Датум пријема рада: 10.07.2023.

Датум прихватања рада: 09.11.2023.