

О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е
НАЦРТА ЗАКОНА
О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О СЛОБОДНОМ ПРИСТУПУ
ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА

I. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Уставни основ за доношење Закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја садржан је у члану 51. став 2. Устава Републике Србије према коме свако има право на приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења, у складу са законом.

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја (у даљем тексту: Закон) је од свог доношења 2004. године до данас три пута мењан, при чему су измене биле усмерене ка усклађивању са новим Уставом проглашеним 2006. године (прописивање квалификоване већине за избор и престанак дужности Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и заменика Повереника) или на отклањање уочених проблема у његовој дотадашњој примени (извршење одлука Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, промене надлежног министарства за вршење надзора, измене одређених процесних и казних одредаба). Приликом наведених измена, изостајали су захвати који су неопходни не само у сврху усклађивања са законима који су у међувремену доношени а од значаја су за остваривање права јавности да зна (нпр. Закон о тајности података и Закон о заштити података о личности), већ и са становишта развоја људских права и примене међународних докумената и праксе већине земаља Европске уније.

Такође, примена у пракси је указала на потребу да се Закон иновира и развија, будући да се показало да нека питања нису уређена или су уређена на неадекватан начин, због чега се и предлажу одговарајуће измене и допуне Закона. То се, пре свега, односи на питања: проактивног објављивања информација од стране органа власти на њиховим веб презентацијама, унапређење и повећање транспарентности података које се објављују у информатору о раду, проширење круга лица на која се закон односи, прецизирање поступка избора и престанка дужности Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (у даљем тексту: Повереник), управно извршење решења Повереника, као и друге измене које свеобухватно унапређују остваривање права јавности на приступ информацијама од јавног значаја у Републици Србији.

Иако је Закон још од самог његовог доношења добијао највише оцене квалитета њиме успостављених стандарда у овој области, на потребу његовог побољшавања у интересу права јавности да зна и јачања демократског и отвореног друштва, указивао је и сам Повереник од 2012. године.

Једна од кључних слабости у примени Закона је „ћутање“ органа јавне власти, односно игнорисање добијених захтева за приступ информацијама, што за последицу има обраћање тражилаца информација Поверенику. Према годишњим извештајима о раду Повереника, највећи број жалби Поверенику изјављује се због непоступања по

захтевима тражилаца информација, као и због достављања негативног одговора, без доношења образложених решења о разлозима одбијања и са поуком о правном средству. Тако је Повереник у 2019. години решио 5.188 жалби, од чега је њих 4.604 или 88,74% изјављено управо због игнорисања захтева тражилаца информација или достављања негативног одговора. Према Извештају Повереника за 2020. годину, проценат ових жалби у тој години био је 53,23% (1.908 у односу на укупан број од 3.584 жалбе).

Такође, према извештајима Повереника, у примени Закона са аспекта остваривања његових надлежности евидентирано је да постоје тешкоће у управним извршењима његових решења, неадекватна одговорност и отежано спровођење овлашћења Повереника.

Осим наведеног, примена Закона је указала на одређену појаву која се може подвести под злоупотребу права из Закона од стране тражилаца информација (што се констатује и у Извештају Повереника за 2020. годину). Наиме, велики је број захтева тражилаца информација за покретање прекршајних поступака због прекршаја предвиђених Законом, без претходног подношења жалби Поверенику, што би представљало логичан пут ка добијању тражених информација. Овакво поступање изазива сумњу да подношење захтева за приступ информацијама није имало своју законом претпостављену сврху, а то је информисање о раду органа власти, већ да је представљало начин да се кроз прекршајни поступак оствари право на накнаду трошкова покретања и учешћа у поступку.

У складу са наведеним, предложене измене закона имају сврху успостављања механизма, који треба да доведу до тога да органи власти поступају у складу са својим законским обавезама (пре свега, да одговарају на примљене захтеве), као и да тражиоци информација своја права из Закона остварују искључиво у сврху која је предвиђена Законом, а то је доступност информација о раду органа власти. Ти механизми су, пре свега, оличени у одредбама о управном извршењу решења Повереника, овлашћењу Повереника да подноси захтеве за покретање прекршајних поступака и увођење прекршајног налога.

На плану општег унапређења приступа јавности информацијама о раду органа и организација које су директно или индиректно (кроз финансирање) повезани са државом, предложеним изменама односно допунама Закона се предвиђа проширење круга субјеката који подлежу обавезама из Закона, као и унапређење система израде и објављивања информатора о раду органа власти, у складу са принципом проактивне транспарентности који подразумева објављивање што већег броја информација о раду органа власти.

Повећање круга субјеката на које се Закон односи и њихово изједначавање у свеобухватности испуњавања законских обавеза, имаће изузетно велики утицај на подизање нивоа информисаности о раду јавног сектора. Имајући у виду предложене измене члана 3. Закона, као и реформу информатора и садржаја годишњих извештаја који се подnose Поверенику, корпус доступних информација о раду јавне управе ће бити у значајној мери повећан.

Доношење измена и допуна Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја предвиђено је ревидираним Акционим планом за Преговарачко поглавље 23 у поступку приступања Републике Србије Европској унији, из јула 2020. године (Активност 2.2.5.2).

Такође, Акционим планом за спровођење нове Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2021-2025. година предвиђене су измене и допуне

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, ради унапређења одговорности и транспарентности у раду органа јавне власти.

Измене овог закона су предвиђене и Акционим планом за спровођење иницијативе Партнерство за отворену управу у Републици Србији за период 2020-2022. година.

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

• ЧЛАН 1.

Чланом 1. Нацрта се, кроз допуне члана 1. Закона, начелно одређује да сви органи јавне власти треба да јавно објављују и тиме јавности учине доступним све информације о свом раду. Увођењем ове опште клаузуле жели се дати предност проактивном објављивању као примарном каналу за стављање свих информација од јавног значаја на располагање јавности, са циљем да се на овај начин убудуће утиче на смањивање броја поднетих захтева органима власти. Истим чланом се уводи и употреба родно осетљивог језика у овај закон.

• ЧЛАН 2.

Овим чланом је јасније дефинисан појам органа јавне власти из члана 3. Закона, проширен је круг лица којима се утврђује овај статус, полазећи од реалне ситуације да постоје или су установљене нове категорије лица, попут јавних бележника и сл. која имају значајна јавна овлашћења, а на које се Закон није односио или друга лица којима није законом поверено вршење јавних овлашћења, али их фактички имају на основу уговора, оснивачких или других аката органа власти (нпр. комуналне делатности).

Осим тога, актуелни текст Закона приликом одређивања круга лица која се сматрају органом власти прави две категорије таквих органа, при чему за једну од њих („државни орган”) одређује већи број обавеза (нпр. израда информатора и подношење извештаја Поверенику). Показало се да је оваква разлика неоправдана у многим случајевима и да би је требало отклонити јер сужава обим остваривања права. Поред тога, значај појединих органа јавне власти који нису обухваћени појмом „државни орган” може бити далеко већи од појединих „државних органа”.

Нацртом је предвиђено да се у органе власти, уз јединице локалне самоуправе (општине, градове и град Београд) уврсте и органи градских општина, с обзиром на значај и обим информација којима располажу, да би се растеретиле централне градске управе и да би се убрзао процес добијања информација поводом поднетих захтева.

Посебно се прецизира досадашња дефиниција „правног лица које оснива или финансира у целини, односно у претежном делу државни орган“, тако што се наводи да под органе власти спадају и јавна предузећа, установе, организације и друга правна лица, која су основана прописом или одлуком органа Републике Србије, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, укључујући ту и градске општине.

Даље, законом се прецизира да у круг органа јавне власти спадају и привредна друштва у већинском државном власништву, под којим се подразумева већинско власништво било ког од раније наведених органа власти, појединачно или у збиру. Међутим, битна новина у односу на досадашњи закон јесте проширење круга обвезника закона и на тзв. „ћерке фирме“, односно на привредна друштва која су у већинском власништву или под управљачком контролом поменутих привредних друштава али и

других органа власти, заједно или појединачно, као и на друга правна лица која су основана од стране свих наведених привредних друштава.

Такође, Нацртом закона се прецизира питање обима информација које би требало да пружају она правна лица која обављају неке делатности од општег интереса, имају јавна овлашћења или која су финансирана од стране органа јавне власти. Реч је о правним лицима или предузетницима који обављају делатности од општег интереса, у смислу закона којим се уређује положај јавних предузећа, субјектима који имају јавна овлашћења или удружењима, која, поред информација које су несумњиво од јавног значаја, располажу и многим информацијама које ни на који начин нису у вези са обављањем јавног посла или финансирањем из јавних извора. За таква правна лица предвиђено је да имају својство органа јавне власти и обавезе у односу на оне информације које се односе на обављање јавног посла или финансирање из јавног извора, а не и за све информације које су у њиховом поседу.

Овим чланом се предлаже да из круга обвезника закона изузму цркве и верске заједнице, имајући у виду да би у овим случајевима било практично немогуће утврдити да ли је у одређеној години финансирање било претежно из јавних или других извора, што је основ за утврђивање подложности одредбама овог закона.

• ЧЛАН 3.

Предложеним новим чланом 9. основног закона врши се прецизирање неколико значајних изузетака у којима је могуће ускраћивање права на приступ информацијама од јавног значаја, у циљу отклањања нејасноћа у погледу домашаја постојећих одредби члана 9. Закона.

Уводна реченица је измењена у циљу прецизирања да изузеци од остваривања права нису апсолутни, чиме би се ова одредба ускладила са чланом 8. Закона који уређује ограничења права у складу са Уставом Републике Србије и Конвенцијом о основним људским правима. На тај начин омогућава се примена начела сразмерности ограничавања права, чак и у случајевима када би интерес права био супротстављен интересу заштите живота неког лица, будући да нужно не би морао да у целости искључи остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја.

У тачки 2) се прецизира да су информације из правно уређених поступака заштићене само док ти поступци трају. У оквиру тачке 3) уводи се и изузетак везан за обавезе Републике Србије у међународним арбитражним споровима, с обзиром на то да ти арбитражни поступци од почетка, па и након доношења пресуде носе ознаку поверљивости и подлежу посебним правилима у погледу њиховог објављивања.

Такође, прецизирају се и изузеци који се односе на заштиту економских интереса Републике Србије, или угрожавање спровођења монетарне, фискалне и девизне политике, финансијске стабилности, управљања девизним резервама, надзора над финансијским институцијама или издавања новчаница и кованог новаца (тачка 4), заштиту права интелектуалне и индустријске својине, уметничких и културних добара (тачка 5), као могућих разлога за ограничење права јавности да зна, јер је пракса показала да се захтеви често односе на ситуације у којима би приступом информација, на начин да се тражиоцу достави копија документа, ова права, односно добра могла бити угрожена. Предложеним допунама отклањају се честе дилеме код поступања органа власти по захтевима који се односе на ове врсте информација.

У тачки 5) се врши, пре свега, термилошко усклађивање са Законом о тајности података („Службени гласник РС“, број 104/09), који је донет пет година након

доношења Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, тако што се уводи генерички појам „тајни податак“, уместо набрајања ознака тајности које стављају државни органи. Предлаже се да се у круг података који се заштићују овом тачком уврсте и подаци којима располаже Државно правобранилаштво о заступаним субјектима у поступку за споразумно решавање спора, односно у судском, управном или другом поступку.

Међутим, тачку 5) треба посматрати и системски тумачити заједно са одговарајућим одредбама из предложеног измењеног члана 16, према којима се поступање по захтеву за приступ информацијама од јавног значаја који се односи на тајни податак разликује у односу на то да ли је захтев поднет органу који је одредио тајност податка, или органу који је само у поседу тог податка. У истом смислу треба посматрати и одредбе измењеног члана 16, којима је прописан начин поступања органа који је одредио тајност податка и садржај образложења решења којим је одбијен приступ тајном податку.

Такође, изменама овог члана пружена је заштита природним добрима и заштити животне средине. Ова одредба је унета из разлога усклађивања националног законодавства Републике Србије са Директивом 2003/4/ЕЦ о доступности јавности информација о животnoj средини (Directive 2003/4/EC of the European parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC) и Законом о потврђивању Конвенције о доступности информација и учешћа јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине („Службени гласник РС – Међународни уговори”, број 38/09), и то у домену дефинисања изузетака од издавања информација о животnoj средини и усклађивања са чланом 4. став 2. тачка х) Директиве. Предложена измена важна је и са аспекта спровођења обавеза из међународних уговора као што су Конвенција о међународном промету угрожених врста дивље фауне и флоре и Конвенција о биолошкој разноврсности у погледу заштите и очувања дивљих врста односно природних добара. Одавање одређених информација о дивљим врстама, попут локација на којима се примерци налазе, може угрозити њихов опстанак у природи због потенцијалног криволова и илегалног сакупљања, или у случају примерака који се држе у заточеништву, крађе или убијања истих ради илегалне трговине и сл. С тим у вези, одређеним подацима који се односе на заштићене дивље врсте мора се пружити одговарајућа заштита и кроз предложено законско дефинисање изузетка од слободног приступа информацијама од јавног значаја.

У складу са свим наведеним, усаглашен је и назив члана 9. Закона са предложеним изменама, односно допунама.

• ЧЛАН 4.

Предложеним изменама у члану 10. врши се само синтаксичко побољшање постојећег текста, без интервенција у његов смисао и домашај, како би се нагласак ставио на околност да ли је тражена информација већ објављена и тиме учињена доступном јавности, без обзира на то где је и на који начин објављена.

• ЧЛАН 5.

Изменама члана 12. закона проширује се његов домашај, односно начин поступања органа власти, тако што се досадашњи термин „увид“ замењује термином „приступ“, који има шири обухват од увида, тако да ће се убудуће обавеза раздвајања информација односити и на добијање копије документа, под условом да постоји неки на

закону заснован разлог због којег орган власти не може тражиоцу да дозволи приступ целом документу, односно свим у њему садржаним информацијама.

• **ЧЛАН 6.**

Начин на који постојећи члан 13. Закона, покушавајући да дефинише злоупотребу права на приступ информацијама од јавног значаја кроз навођење могућих видова понашања који би указивали на ту злоупотребу, не представља адекватан приступ за елиминисање негативних примера у остваривању права јавности да зна. Често подношење захтева, па и захтевање великог броја информација не може се сматрати само по себи злоупотребом. Имајући у виду да право на приступ информацијама припада свакоме, евентуално одбијање да се захтеву удовољи само зато што је исто лице већ тражило неке друге информације, нема никаквог практичног смисла, јер те информације уместо тражиоца може формално затражити неко други. Сам чин поновног подношења захтева за истим информацијама такође не може бити довољан разлог за одбијање захтева, јер је могуће да орган власти није по првом захтеву дао одговор или га није дао на начин на који је тражен (дозволио увид али не и копију документа или је доставио транскрипте, али не и аудио снимак). Такође, ни тражење обимних информација не може бити довољан разлог да се такав захтев одбије, јер подлеже субјективној оцени органа власти. У случајевима када се од органа власти тражи велики број информација, већ постоји законска могућност да се одреди дужи рок за поступање, па то не може бити ваљан разлог за одбијање захтева са позивањем на евентуалну злоупотребу права. Осим тога, у времену брзог развоја науке и технологије и електронске комуникације, величина документа, односно обим тражених информација, не би требало да представља проблем у поступању већине органа власти.

Стога, уместо потенцирања постојања евентуалне злоупотребе од стране тражиоца, предложеном изменом члана 13. (као и његовог назива) жели се ставити нагласак на посебан случај у којем је орган слободан, а у одређеним ситуацијама и принуђен, да одбије захтев за приступ информацијама ако би поступање по њему практично онемогућило или у великој мери отежало редован рад тог органа власти. Наравно, поставиће се питање граница које предложено решење поставља пред органе власти, када одлучују да ли сваки конкретан захтев могу одбити са позивањем на овај члан Закона, посебно у ситуацији када се захтева велики број информација, уместо да се позову на законску могућност поступања по захтеву у продуженом року. У овом случају ће корективни фактор поступања органа представљати другостепени органи, који ће одлучивати о евентуалним жалбама, односно тужбама због одбијања захтева.

Критеријуми при одмеравању тога да ли ће испуњење захтева у великој мери отежати несметан рад органа власти, разликоваће се код различитих органа власти, у зависности од расположивих људских и материјално-техничких капацитета који су неопходни ради поступања по захтеву, те образложења због неиспуњења захтева морају садржати прецизне разлоге односно критеријуме (изражене у прецизним временским и другим одредницама за сваки посебно).

Сходно наведеном, врши се и термиолошко усклађивање назива члана 13. у складу са предложеном изменом.

• **ЧЛАН 7.**

Члан 14. Закона односи се на приватност и друга права личности. Овим изменама је предвиђено и право на заштиту података о личности установљено Уставом Републике Србије и Законом о заштити података о личности, као посебан могући разлог

ограничења права јавности да зна. Измене су унете ради побољшања текста у правнотехничком слислу, а избрисано је из става 2. тачка 3) да се понашање лица нарочито односи на приватни живот, имајући у виду да је овакво истицање непотребно. Такође, предлаже се да се постојећи термин „носилац државне и политичке функције“ термилошки прецизира, па и прошири, тако да се односи на све јавне функционере који су као такви дефинисани Законом о спречавању корупције.

Предлаже се и додавање новог става, којим би се прецизирано да орган власти треба да омогући приступ траженој информацији, ако је у могућности да истовремено обезбеди право јавности да зна и оправдане и на закону засноване интересе сваког физичког лица да заштити своју приватност.

• ЧЛАН 8.

Предложеним допунама тренутно важећег члана 15. уводи се рок (од осам дана) у којем је орган власти дужан да поучи тражиоца информације како да отклони евентуалне недостатке захтева, односно да достави тражиоцу упутство о допуни захтева, а све у циљу унапређења поступка приступа информацијама од јавног значаја. У циљу заштите интереса тражиоца информације, предлаже се и прецизирање рока који орган власти може да остави тражиоцу да уреди свој захтев, тако што тај рок не би могао бити краћи од осам дана, нити дужи од 15 дана.

Друга измена овог члана у ставу 6. представља усклађивање са одредбама новог Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 18/16 и 95/18 – аутентично тумачење), који се примењује од 2017. године и према којем се управни поступак више не обуставља закључком, већ решењем.

Такође, у ставу 1. је унета допуна која се односи на правно лице као тражиоца информације.

• ЧЛАН 9.

Кључне измене, тачније допуне постојећег члана 16. Закона односе се на поступање по захтевима који се односе на информације које су означене као тајни податак, односно пословна или професионална тајна. Предложеним одредбама се, као што је то већ поменуто приликом образлагања измена у члану 9. Закона, разликује поступање органа власти којем је упућен захтев за приступ информацијама, у зависности од тога да ли је у питању орган који је одредио тајност податка, или је само у његовом поседу као корисник. Наиме, корисник тајног податка неће бити у обавези да поступи по оваквом захтеву, већ ће бити дужан да га, у року од осам дана од пријема, проследи органу власти који је одредио тајност податка и о томе обавести тражиоца информације. Од овог правила постоји један изузетак: ако се захтев односи само на добијање саопштења да ли орган власти којем је захтев упућен поседује тајни податак, тај орган власти ће бити дужан да по том захтеву поступи, односно тражиоцу одговори о поседовању траженог податка.

С друге стране, орган власти који је одредио тајност податка треба да, разматрајући захтев, процени да ли и даље постоје разлози због којих је податак одређен као тајни и, у зависности од извршене процене, опозове тајност и тражиоцу омогући приступ траженом податку, или одбије захтев, с тим што је у том случају у обавези да у решењу о одбијању захтева наведе разлоге због којих је податак одређен као тајни, односно разлоге због којих податак и даље треба да остане тајан. Обавеза навођења разлога због којих тражена информација представља професионалну односно пословну

тајну постоји и у случају доношења решења о одбијању захтева за приступ овим информацијама.

Осим ових кључних новина, предлаже се да се у члану 16. ст. 1. и 3. прецизира да се у случају да је орган власти наложио уређење захтева, рокови за поступање по захтеву, прописани наведеним ставовима, рачунају од дана када је захтев уређен.

Такође, у циљу усклађивања члана 16. став 1. са усвојеном праксом да се на захтеве за приступ информацијама одговара и електронским путем (уколико је тражилац тако захтевао и постоје техничке могућности), предлаже се прецизирање да се у том случају дан поступања по захтеву сматра дан слања одговора електронском поштом.

У ставу 2. се предлаже допуна којом би се прецизирало да постојање разлога за хитност у поступању по захтеву у року од 48 часова орган власти утврђује на основу података садржаних у самом захтеву, те да није дужан да постојање тих разлога утврђује по службеној дужности.

Новим ставом 3. се уређује практичан проблем са којим се органи власти суочавају када су захтеви тако формулисани да обухватају приступ великом броју докумената, што би оптеретило рад органа власти. У том случају би било сасвим примерено и рационално да се орган власти обрати тражиоцу информације, укаже му на обухват захтева и тешкоће које из тога проистичу, те му предложи прецизирање захтева, у циљу сужавања обухвата, или увид у тражену документацију, како би се одлучио који су му од многобројних докумената заиста потребни. На предложени начин се органима власти сугерише начин превазилажења уоченог проблема у поступању по појединим захтевима, са позитивним импликацијама и на смањење трошкова поступања.

У вези са могућношћу продужења рока за поступање по захтеву на 40 дана, предлаже се прецизирање обавезе органа власти да тражиоца информације обавести и о разлозима због којих није у могућности да по захтеву поступи у основном року од 15 дана.

Предлаже се и брисање досадашње одредбе става 4. (који прописује право на жалбу Поверенику у случају да орган власти не поступи по захтеву у законском року), с обзиром на то да, по својој правној природи, припада члану 22. у којем су наведени сви остали разлози за улагање жалбе Поверенику.

Новим ставом 14. се прописује обавеза органа власти да у решењу о одбијању захтева по основу из члана 13. Закона посебно образложи зашто по захтеву није могао да поступи, односно да наведе разлоге који оправдавају одбијање захтева у овом случају.

На крају, предлаже се да се од обавеза прописаних чланом 16. ослободе правна лица која су у години на коју се односе тражене информације остварила више од 50% прихода од једног или више органа власти из новог члана 3. тач. 1) до 7) Закона, ако су све информације које се односе на активности финансиране средствима органа власти доставиле органима који су финансирани те активности или органима власти надлежним за контролу тог финансирања.

• ЧЛАН 10.

Предложеном изменом члана 22. став 1. тачка 2) Закона жели се једном нормом предвидети право жалбе Поверенику у свим случајевима пропуштања рокова за поступање по захтеву, а не само у случају из члана 16. став 2, како је тренутно прописано. На предложени начин се одредба члана 16. став 4. Закона (чије се брисање предлаже) преноси на за то правно логичније место у члану 22. Закона.

После става 1. предлаже се додавање новог става 2. којим би се прецизирило да и Повереник спада у круг оних државних органа против чијих решења по захтевима за приступ информацијама, не постоји могућност жалбе. Иако се ова одредба може сматрати сувишном, с обзиром на то да је чланом 27. Закона већ прописано да се против решења Повереника може покренути управни спор, њено оправдање се налази у чињеници да се у члану 22. став 2. постојећег закона, којим је дефинисан круг највиших државних органа против чијих се решења по захтевима не може изјавити жалба, не наводи Повереник, што може да изазове недоумице око тога која су правна средства на располагању тражиоцима који су информације затражили управо од Повереника као органа власти.

Измена тренутно важећег члана 22. став 2. је, у првом делу, термилошког карактера, као последица промене назива Врховног суда Србије у Врховни касациони суд, док се другом изменом истог става у круг органа против чијих решења се не може изјавити жалба сврстава и Народна банка Србије (у даљем тексту: НБС). Наиме, чланом 95. Устава Републике Србије утврђено је да је НБС, као централна банка Републике Србије, самостална и подлеже надзору Народне скупштине којој и одговара за свој рад. Самосталност НБС је потврђена и Законом о Народној банци Србије („Службени гласник РС“, бр. 72/03, 55/04, 85/05 - др. закон, 44/10, 76/12, 106/12, 14/15, 40/15 – УС и 44/18) и другим законима којим се уређују надлежности НБС.

Самосталност НБС није циљ сам по себи, већ је она, у складу с међународним стандардима централног банкарства, предуслов за остваривање основних циљева централне банке, који се састоје у постизању и одржавању стабилности цена и очувању и јачању стабилности финансијског система. Уставом зајамчена самосталност НБС утврђена је и чланом 86в Закона о Народној банци Србије и одредбама посебних закона којим се поверавају управна овлашћења НБС, према којима је на јединствен начин прописано да су решења НБС коначна и да се против њих може водити управни спор (нема двостепености управног поступка). Овај принцип посебно је наглашен у стандардима независности централних банака утврђеним у прописима Европске Уније, а чију испуњеност у процесу придруживања Републике Србије Европској Унији у погледу НБС оцењује и Европска комисија. У оквиру четири посебна аспекта независности централне банке (функционални, институционални, персонални и финансијски аспект), посебно се истиче функционална независност која подразумева да нико осим независних судских органа не може да преиспитује одлуке централне банке, у складу са којом се одлуке НБС у области информација од јавног значаја могу преиспитивати само од стране судова.

Пракса је показала да се значајан број информација тражених од НБС односи на информације тј. документацију која је на основу одредаба Закона о Народној банци Србије, Закона о банкама, Закона о осигурању, Закона о девизном пословању, Закона о платним услугама, Закона о званичној статистици и других закона, одређена као тајни податак. Ове информације су у вези са управљањем девизним резервама, појединачним подацима и показатељима пословања субјеката над којима НБС врши контролну, односно надзорну функцију, записници о контроли бонитета и пословања појединих банака, подаци о платном промету лица која платни промет остварују преко НБС, подаци које банке достављају НБС искључиво у статистичке сврхе за потребе израде платног промета, односно пројекције и праћења реализације монетарне политике и др. Обелодањивањем оваквих података може се проузроковати низ негативних последица по стабилност финансијског система, нарушавање поверења грађана у финансијски систем, изазивање панике на финансијском тржишту и, самим тим, отежавање достизања циљева уставом и законом прокламованих како НБС тако и другим органима којима је

поверена одговарајућа улога у очувању финансијске стабилности. Међународни стандарди и упоредноправни прописи, укључујући и прописе Европске уније намећу потребу да се подаци о финансијским институцијама чувају као тајни подаци, без обзира да ли се они прикупљају у оквиру супервизије или у обављању других послова централних банака. Стога, оцену о испуњености услова за поништај решења НБС којим се одбија захтев за приступ информацијама од јавног значаја, из свих наведених разлога треба дати искључиво Управном суду, који иначе и испитује законитост других управних аката из надлежности НБС и који је у најбољој позицији да процени да ли је НБС доказала да интерес очувања стабилности финансијског система претеже над интересом јавности да зна.

• ЧЛАН 11.

У новом члану 24. предлаже се продужење рока у којем је Повереник дужан да одлучи по жалби, са 30 на 60 дана, што је усклађивање са роком из члана 174. Закона о општем управном поступку за одлучивање другостепеног органа по жалби. Такође, на потребу продужења рока указују и објективни разлози из праксе Повереника, будући да је у жалбеном поступку и у задатом року потребно предузети више процесних радњи да би се поступак окончао, а које захтевају проток одређеног времена. Наиме, према информацијама Повереника, у 2020 години је од укупно 3286 жалби, 1490 било изјављено од стране жалилаца који имају пребивалиште или боравиште у Београду, а 1796 од стране жалилаца чије је пребивалиште или боравиште ван Београда. У истој години, 1337 жалби је изјављено против органа јавне власти чије је седиште ван Београда, а 1949 против органа власти чије је седиште у Београду. Из наведеног произлази да је потребно више времена за комуникацију путем поште са странкама и органима ван Београда.

Од овог општег рока, новим ставом 2. је предвиђен изузетак када су у питању жалбе поводом захтева из члана 16. став 2. Закона (захтеви који се односе на информације за које се може претпоставити да су од значаја за заштиту живота или слободе неког лица, односно за угрожавање или заштиту здравља становништва и животне средине), по којима су органи власти дужни да поступе у року од 48 часова од пријема захтева. Наиме, предлаже се да рок за одлучивање о овим жалбама остане 30 дана.

Такође, у постојећем ставу 5. врши се усклађивање са Законом о општем управном поступку у погледу врсте појединачног управног акта којим Повереник обуставља поступак по жалби (решење уместо закључка).

Новим ставом 6. уводи се правило према којем Повереник, у случају основаности жалбе поднете због непоступања (ћутања) органа власти, доноси решење којим ће органу власти наложити да у одређеном року поступи по захтеву. Овакво решење представља усклађивање са одредбама члана 173. Закона о општем управном поступку, који уређује поступање другостепеног органа када првостепени орган није издао решење у законом одређеном року. Ова ситуација тренутно није регулисана постојећим законом, који познаје само могућност да се, у случају основаности жалбе, налаже органу власти да достави тражену информацију. У овом случају, међутим, Повереник не одлучује о томе да ли орган власти треба да омогући приступ траженој информацији, већ утврђује да ли субјект којем је упућен захтев пропустио да изврши законску обавезу да одговори на захтев, било давањем тражене информације, било доношењем решења о одбијању захтева.

Битну новину у односу на важећи закон, представља давање овлашћења Поверенику да, у случају да донесе решење којим усваја жалбу због непоступања органа власти, изда прекршајни налог лицу одговорном за то непоступање (став 10. предложеног новог члана 24). Циљ који се оваквим решењем жели постићи је да се утиче на органе власти да не игноришу захтеве за приступ информацијама од јавног значаја, што је, како је већ наведено у разлозима за доношење овог закона, најчешћи разлог за изјављивање жалби Поверенику. Осим тога, предложеним решењем би се битно растеретили прекршајни судови, којима се више не би могли подносити захтеви за покретање прекршајних поступака по основу овог прекршаја, сходно члану 168. Закона о прекршајима („Службени гласник РС“, бр. 65/13, 13/16, 98/16 - УС, 91/19 - др. закон и 91/19). Да би овакво решење било могуће, овим нацртом закона се предлаже још једна новина, односно увођење новчане казне у фиксном износу за прекршај због непоступања по захтеву за слободан приступ информацијама у роковима утврђеним чланом 16. Закона.

Новим ставом 7. се предлаже уређење поступања Повереника у поступку по жалби поводом захтева за приступ тајном податку. Предложено решење предвиђа да ће Повереник, у случају да оцени да нема више разлога да тражена информација буде означена степеном тајности, усвојити жалбу, а органу власти наложити опозив тајности податка. Овакво решење се ослања на члан 25. Закона о тајности података, којим је прописано да на основу решења Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности у поступку по жалби, овлашћено лице органа јавне власти опозива тајност податка, односно документа који садржи тајни податак и омогућава остваривање права тражиоцу, односно подносиоцу захтева. Овакво решење је свакако правно логичније у односу на тренутно важеће решење. Наиме, према важећим законским одредбама, Повереник у поступку по жалби не разматра да ли је тајни податак правилно означен као тајни, већ само процењује да ли у конкретном случају интерес јавности да зна претеже над могућим наступањем тешких последица по законом заштићене интересе. То, даље, практично значи да ће Повереник, према важећем члану 24. став 4. Закона, ако оцени да је жалба основана, органу власти наложити да омогући приступ тајном податку, али без улажења у питање опозива његове тајности, иако његово решење, у смислу поменутог члана 25. Закона о тајности података, управо има дејство налога за опозив тајности. Предложеним решењем се, стога, отклања наведена нелогичност важећег закона.

У вези са поступком по жалби поводом захтева за приступ тајном податку је и предложени нови став 8, који Поверенику налаже обавезу да, пре одлучивања по жалби, утврди све одлучне чињенице, те да у ту сврху мора да изврши и увид у списе предмета.

• ЧЛАН 12.

Имајући у виду да се Нацртом закона предлажу значајно већа овлашћења Повереника од садашњих, постоји потреба да се члан 26. важећег закона измени тако што ће се прописати обавеза органа власти да Поверенику пружају све податке који су му неопходни за доношење решења по жалбама, односно у вези са мерама за унапређење јавности рада, као и за издавање прекршајних налога и захтева за покретање прекршајних поступака који проистичу из решења Повереника донетих у жалбеним поступцима. У складу с тим се предлаже и измена члана 26. став 2, којом се прецизира да је орган власти дужан да Поверенику омогући не само увид, већ комплетан приступ потребном документу, што подразумева и достављање његове копије.

• ЧЛАН 13.

Изменама члана 27. врши се усклађивање са Законом о општем управном поступку, тако што се брише закључак као врста појединачног управног акта који доноси Повереник. Осим тога, прецизира се да се овај члан односи на решења која Повереник доноси у поступку по жалбама, за разлику од решења која Повереник доноси као орган власти којем су упућени захтеви за приступ информацијама од јавног значаја, која се, како се предлаже чланом 10. Нацрта, уводе у постојећи члан 22. Закона. Овакво разликовање има своје правнотехничко образложење у околности да се члан 27. надовезује на законске одредбе о поступању Повереника као другостепеног органа.

Сходно наведеном, предлаже се и одговарајућа измена назива члана 27.

• **ЧЛ. 14. и 15.**

Предложене измене у члану 28. представљају терминолошко усклађивање одредаба о извршењу решења Повереника са одредбама Закона о општем управном поступку (уместо административног, уведено је управно извршење неновчаних обавеза), али и предвиђају одступање од режима извршења посредном принудом (путем новчаних казни), које је регулисано одредбама новог члана 28а.

У складу са проблемима који су настали у пракси спровођења управног извршења Повереникових решења, као и изрицања и наплате казни од стране Повереника због неизвршења његових решења према одредбама новог Закона о општем управном поступку, утврђена је неопходност законског регулисања овог поступка на посебан начин којим ће бити омогућено несметано и ефикасно регулисање ових системских недостатака. Нацрт закона у новом члану 28а омогућава принудно извршење Повереникових решења, а нове одредбе уведене су управо из разлога немогућности примене члана 198. Закона о општем управном поступку, односно због немогућности одређивања износа казне коју неки орган мора да плати. Према наведеном члану Закона о општем управном поступку, новчана казна се правном лицу одређује у распону од половине његових месечних прихода, до десет процената његових годишњих прихода које је остварио у Републици Србији у претходној години. Имајући у виду да органи државне управе немају статус правног лица, већ да у тим случајевима једини правни субјективитет има сама Република Србија, јасно је да се казне државним органима не могу одређивати у износима који би се одређивали на основу целокупног буџета Републике. Новим чланом 28а се управо изједначавају сва правна лица у систему, односно његовом применом ће се државни органи довести у потпуно једнак положај са осталим правним лицима.

Решења из новог члана 28а се ослањају на одредбе о принудном извршењу из претходног Закона о општем управном поступку, те се предвиђа: да Повереник врши посредну принуду новчаном казном; да се казна изриче решењем; да казна може да буде изречена више пута, с тим да износ прве казне не може да буде мањи од 50 хиљада динара, нити збир свих изречених казни може да буде већи од 500 хиљада динара; да се извршење новчане казне спроводи у складу са законом којим се регулише извршење и обезбеђење.

Битне новине садржане су у предложеном новом члану 28б.

Као прво, Поверенику се даје овлашћење за подношење захтева за покретање прекршајних поступака, када у жалбеним поступцима утврди постојање прекршаја предвиђених Законом.

Са овим решењем је повезана одредба која предвиђа да се подношење захтева за покретање прекршајног поступка од стране тражиоца информације условљава

претходним подношењем жалбе Поверенику, односно покретањем управног спора пред Управним судом, када жалба Поверенику није допуштена. На овај начин се жели отклонити могућност злоупотребе тренутно важећег закона, који је подношење захтева за покретање прекршајних поступака раздвојио од жалбеног поступка, што у пракси доводи до великог броја ових захтева поднетих од стране тражилаца информација, и то преко адвоката, и без претходног или истовременог улагања правног средства против одлуке, односно поступања органа власти. Овакво поступање, односно неизјављивање жалбе Поверенику уз подношење захтева за покретање прекршајног поступка даје основа за закључак да подношење захтева за приступ информацији није имало за сврху добијање информације већ да је представљало само средство усмерено ка остваривању права на накнаду адвокатских услуга у поступку пред прекршајним судом, што представља класичан пример злоупотребе права. Нема сумње да пут ка добијању тражене, односно потребне информације, у случају када орган власти одбија да јој омогући приступ, води преко поступка пред Повереником, а не преко поступка пред прекршајним судом, у складу с чим се предлаже поменуто решење да се са покретањем прекршајног поступка сачека док се не окончају одговарајући другостепени поступци.

Међутим, предлаже се да се право тражиоца на подношење захтева за покретање прекршајног поступка услови претходним обраћањем Поверенику, односно управној инспекцији, у случају да је вођен управни спор, захтевом да Повереник, односно управна инспекција поднесе захтев за покретање прекршајног поступка, да би, тек у случају да наведени органи не поступе по захтеву тражиоца, односно ако одустану од поднетог захтева, захтев могао да поднесе сам тражилац информације.

- **ЧЛАН 16.**

Допунама члана 29. уводи се могућност да Повереник актом о организацији и раду своје стручне службе образује и уреди обављање послова Повереника и у канцеларијама ван седишта у Београду. Наиме, отварањем организационих јединица ван Београда олакшало би се остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности и грађанима који не живе у главном граду, а што је и у интересу децентрализације, која би на изнети начин представљала испуњење општег друштвеног интереса. Осим тога, предложено решење ће допринети извршавању законске обавезе Повереника да проактивно делује и приближи грађанима права из свог делокруга рада.

- **ЧЛАН 17.**

Предложеним изменама и допунама члана 30. Закона врше се, пре свега, значајна прецизирања у сврху унапређења поступка избора Повереника. Постојећи члан 30, наиме, не садржи одредбе о томе када се и како покреће поступак избора Повереника, нити у којим роковима је надлежни скупштински одбор дужан да Народној скупштини поднесе предлог кандидата за Повереника. За разлику од садашњег решења, према којем кандидата за Повереника предлаже одбор надлежан за информисање, предлаже се да ту надлежност преузме одбор надлежан за државну управу, имајући у виду и околност да је у његовој надлежности разматрање годишњих извештаја о раду Повереника. Предлаже се, такође, да предлоге кандидата за Повереника надлежном одбору могу да предложе посланичке групе у Народној скупштини, што је решење које већ постоји у Закону о Заштитнику грађана. Предлаже се и прописивање обавезног јавног разговора одбора са кандидатима, којима треба да буде омогућено да изнесу своје ставове о улози и начину остваривања дужности Повереника, што је у складу и са одредбом члана 203. став 3. Пословника Народне скупштине, којом је предвиђено организовање оваквог разговора

пред скупштинским одборима надлежним за предлагање функционера које бира Народна скупштина.

Битну новину поступка избора Повереника представља увођење института јавног позива свим заинтересованим лицима да се пријаве као потенцијални кандидати за ову дужност. Предлаже се да јавни позив распише председник Народне скупштине и да се тај позив објави на веб презентацији Народне скупштине и у једним дневним новинама које се дистрибуирају на територији целе државе, јер се сматра да би на наведени начин јавни позив био доступан најширој јавности.

Објављивање јавног позива је у друштвеном интересу. Јавним позивом повећава се друштвени утицај и контрола у поступку избора Повереника и омогућава најширем кругу лица да на формално уређен начин изразе своју заинтересованост да у поступку учествују у својству кандидата за Повереника. Поред тога, посланичке групе ће искључиво моћи да предложе за кандидата оно лице које се налази на претходно утврђеној листи кандидата који испуњавају законом прописане услове за избор. Међутим, оно што је можда најважније и што би требало оправдано очекивати увођењем института јавног позива у поступку избора Повереника, јесте то да ће посланичке групе приликом одабира лица са утврђене листе, настојати да одаберу најбољег кандидата са листе како би јавности пружили одговарајуће образложење за учињен одабир кандидата којег ће предложити.

Нацртом закона се, дакле, жели прецизирати и уредити сам ток поступка предлагања и избора Повереника. Важећи закон не дефинише како се започиње поступак избора, нити садржи одредбе којим би се прецизирали рокови за вршење појединих фаза изборног поступка. Зато се Нацртом закона предвиђају рокови за објављивање јавног позива, које практично представља почетак поступка избора Повереника, као и рокови за надлежни одбор да Народној скупштини предложи кандидата за Повереника. Посебно је значајно нормирање ситуације у којој Народна скупштина није изабрала Повереника у случају да предложени кандидат није добио потребан број гласова народних посланика, као и прописивање рока у којем, у тој ситуацији, треба започети нов поступак избора, што тренутно није регулисано важећим законом.

Такође, битну новину представља и предлог да се трајање мандата Повереника са садашњих седам продужи на осам година, као и да се могућност избора на дужност Повереника ограничи на један мандат, за разлику од садашњег решења, према којем „исто лице може бити бирано за Повереника највише два пута“. Ови предлози се ослањају на истоветна решења која се, у склопу рада на доношењу новог закона о Заштитнику грађана, предлажу по питању мандата Заштитника грађана, а која су у складу са начелом из тачке 11. Принципа заштите и унапређења институције омбудсмана Европске комисије за демократију путем права (тзв. Венецијански принципи). Имајући у виду значајну дужину једног мандата, предложена решења имају за циљ и спречавање тзв. „професионализације“ вршења дужности Повереника, уколико би иста личност била на тој дужности два пуна мандата, односно чак 16 година.

• ЧЛАН 18.

Предложеним новим чланом 31. врши се усклађивање основа за престанак дужности Повереника са основима који се предвиђају за престанак функције Заштитника грађана према Нацрту закона о Заштитнику грађана. У истом смислу се врши и прецизирање одредби о поступању у случају постојања основа за престанак дужности Повереника пре истека времена на које је изабран. У односу на тренутно важеће решење, битну новину представља могућност да Повереник настави да обавља своју дужност и у

случају испуњења услова за старосну пензију, све до истека мандата на који је изабран. Овакво решење се предлаже из разлога целисходности, како би се Поверенику омогућило да оствари своју функцију за мандатни период на који је изабран. Новину представља и прописивање права Повереника да се обрати народним посланицима на седници одбора, односно Народне скупштине, на којој се разматра предлог за његово разрешење.

- **ЧЛАН 19.**

Измена члана 32. Закона је термилошког карактера у циљу усклађивања са променом назива Врховног суда Србије у Врховни касациони суд.

- **ЧЛАН 20.**

Изменама важећег члана 33. предвиђено је да се изједначе услови за избор заменика Повереника са условима за избор самог Повереника, с обзиром на значај његове дужности, посебно у погледу замењивања Повереника, односно преузимања његових овлашћења у случају спречености, одсутности или престанка дужности Повереника. У истом смислу се предлаже да и мандат заменика Повереника траје осам година, без могућности поновног избора. Осим тога, предлаже се да се плата заменика Повереника законски пропише, у износу од 90% од плате Повереника.

- **ЧЛАН 21.**

Предложеним измењеним чланом 34. врши се правнотехничко осавремењивање постојећих одредби, укључујући и усклађивање са терминологијом прописа донетих након доношења Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

- **ЧЛАН 22.**

Уважавајући значај институције Повереника у погледу заштите и промовисања права јавности да зна и доступности информација о раду органа власти, предлаже се, као нова надлежност, давање мишљења на нацрте закона и предлоге других прописа, као и докумената јавних политика, ако се њима уређују питања која спадају у делокруг Повереника.

- **ЧЛАН 23.**

Предложеним изменама и допунама члана 38. Закона унапређује се спровођење закона кроз прецизирање активности које обавља овлашћено лице органа власти за поступање по захтевима за приступ информацијама од јавног значаја (у даљем тексту: овлашћено лице), тако што, поред осталог, предузима и мере потребне за упознавање запослених са њиховим обавезама у вези са правима на приступ информацијама од јавног значаја.

Посебно се нормира могућност да се на нивоу јединица локалне самоуправе, укључујући ту и градске општине, из разлога целисходности омогући да једно лице буде овлашћено за више органа јединице локалне самоуправе, што је у пракси случај у одређеном броју градова и општина.

Битну новину у односу на постојећи члан 38. представља прецизирање термина „одговорно лице у органу власти“ тако што ће се заменити једнозначнијим термином „руководилац органа власти“. Разлог за ову измену се налази у потреби да се прецизира

разликовање руководиоца органа и овлашћеног лица, с обзиром на то да је термин „одговорно лице у органу власти“, од његовог увођења изменама Закона из 2009. године, у пракси прекршајних судова тумачен у смислу члана 30. Закона о прекршајима, којим је одговорно лице дефинисано као лице коме су у правном лицу поверени одређени послови који се односе на управљање, пословање или процес рада, као и лице које у државном органу, органу територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе врши одређене дужности. На тај начин су прекршајно одговарала овлашћена лица, иако је интенција законодавца била да се прекршајна одговорност усмери ка руководиоцу органа власти.

У циљу омогућавања овлашћеном лицу да врши своју дужност у поступању по захтевима тражилаца информација, а имајући у виду да се каснијим прекршајним одредбама предлаже увођење прекршајне одговорности и овлашћеног лица у одређеним случајевима, предлаже се додавање новог става којим би се нормирала обавеза свих запослених у органу власти да овлашћеном лицу пруже сву неопходну помоћ и доставе информације неопходне за поступање по захтевима.

Како је ступањем на снагу Закона о заштити узбуњивача („Службени гласник РС“, број 128/14) престала потреба за пружањем заштите запосленима из ст. 4. до 8. члана 38. важећег закона, то се предлаже брисање ових одредби.

• ЧЛАН 24.

Новим одредбама члана 39. на квалитетнији и прецизнији начин се уређује објављивање информатора о раду органа власти, што доприноси квалитетнијем и лакшем остваривању права јавности да зна, односно промовише омогућавање приступа информацијама на проактивној основи. Промене се односе на увођење обавезе израде информатора у електронском, машински читљивом облику, који треба да омогући лаку претрагу потребних информација. Предлаже се, такође, успостављање јединственог информационог система који би водио и одржавао Повереник и путем којег би се објављивали сви информатори. Успостављање оваквог система, за који је, како се наводи у Годишњем извештају за 2020. годину, Повереник већ створио одговарајуће услове, треба да доведе до већег степена транспарентности и лакшег праћења спровођења законске обавезе органа власти да израђују информаторе о свом раду.

Иако се предложеним изменама битно проширује круг субјеката који треба да израде информаторе о свом раду, предлаже се да од те обавезе буду искључени органи власти дефинисани у тач. б) до 8) предложеног новог члана 3, јер би им се наметањем обавезе израде информатора о раду неосновано прошириле обавезе, имајући у виду врсту и обим информација које су предвиђене прописаном садржином информатора.

Тренутно важећом одредбом је дефинисано да се информатор објављује једном годишње, што би требало да подразумева и његово ажурирање. Такође, тренутно прописан садржај информатора не одговара у потпуности врстама информација у погледу којих постоји највеће интересовање јавности. Нове измене ће потпуно уредити ова питања на начин којим се постиже највећа ефикасност и транспарентност у поступку, те се предлаже обавеза ажурирања у року од 30 дана од настанка промене податка садржаног у информатору. Предложене измене су компатибилне решењима која су већ садржана у Упутству за израду и објављивање информатора, чиме се отклањају препреке у примени и обезбеђује већа транспарентност рада органа јавне власти и квалитетније остваривање и заштита права грађана, а све кроз бољу доступност ажурираних информација.

Последњим ставом се овлашћује Повереник да поднесе захтев за покретање прекршајног поступка против органа власти који не изврши своју законску обавезу да изрази и ажурира информатор о свом раду.

- **ЧЛАН 25.**

Измене чл. 40. и 42. се предлажу сходно проширењу круга обвезника Закона и искључењу поделе на државне и друге органе, односно субјекте.

- **ЧЛАН 26.**

Битне новине које се предлажу у члану 43. важећег закона предвиђене су тач. 7), 8), 9) и 10), којима се годишњи извештај допуњује подацима који се односе на руководиоца органа и овлашћено лице и бројеве поднетих захтева који се односе на информације о здрављу и заштити животне средине, информације о располагању јавним средствима и информације из надлежности органа јавне власти.

У ставу 1. се врши термилошко усклађивање сходно проширењу круга обвезника Закона, а предлаже се и незнатно продужење рока за подношење годишњег извештаја, са 20. на 31. јануар, уважавајући специфичну разлику у динамици рада током јануара у односу на остали део године.

Додавањем нових ставова предвиђа се овлашћење Повереника да пропише образац и начин достављања годишњих извештаја, као и да поднесе захтев за покретање прекршајног поступка против органа власти који не изврши своју законску обавезу подношења годишњег извештаја.

Све предложене одредбе су унете ради унапређења извештавања Повереника и у складу су са стандардима установљеним у међународним прописима и пракси насталој у поступку извештавања институција Европске уније у овој области.

- **ЧЛ. 27, 28. и 29.**

Чланом 27. Нацрта се мењају прекршајне одредбе Закона (чл. 46. до 48), тако што се раздваја одговорност руководиоца органа власти од одговорности овлашћеног лица за прекршаје који су предвиђени постојећим законом. Наиме, садашње прекршајне одредбе Закона су одговорност ограничавале искључиво на руководиоца органа власти (који је, као што је већ поменуто, означаван термином „одговорно лице у органу јавне власти“), што је у одређеном броју прекршаја подразумевало његову објективну одговорност у случају пропуста у поступању овлашћеног лица. Супротно наведеном приступу, новим чланом 46. се одговорност жели субјективизовати, тако што би се јасно разликовало које законске обавезе представљају искључиву одговорност руководиоца органа, а које овлашћеног лица.

У циљу субјективизације одговорности, предлаже се и увођење прекршајне одговорности запосленог лица у органу власти које, супротно обавези која се нормира чланом 23. Нацрта, овлашћеном лицу не достави информације неопходне за поступање по захтеву, односно ако му достави непотпуне и нетачне информације.

С тим у вези је и увођење посебне одредбе да неће постојати прекршајна одговорност овлашћеног лица ако је предузело све радње које је било дужно да предузме у циљу поступања по захтеву за приступ информацијама.

У складу са важећим распоном казни у Закону о прекршајима, а имајући у виду промене које су у финансијском смислу наступиле од последње промене законских одредби, износи казни су одређене у распону од 20.000 до 100.000 динара.

Чланом 28. се, кроз измену постојећег члана 47. (којим је предвиђен прекршај који је премештен у члан 46, као нова тачка б)) прописује фиксни износ казне у случају да овлашћено лице (ако је одређено), односно руководилац органа (ако овлашћено лице није одређено) пропусти да на захтев за приступ информацијама одговоре у складу са роковима прописаним за поступање по захтеву. Овај прекршај је у садашњем Закону прописан у члану 46. тачка 8).

На овај начин се, као што је то већ наведено приликом образлагања члана 11. Нацрта, омогућава издавање прекршајног налога за наведени прекршај, што би требало да допринесе ефикаснијем кажњавању за ове, најчешће пропусти у поступању органа власти по захтевима за приступ информацијама.

Чланом 29. се предлаже брисање члана 48, с обзиром на то да је њиме предвиђен прекршај пренет у члан 46. као нова тачка 9).

- **ЧЛ. 30, 31, 32. и 33.**

Чланом 30. се дефинише да поступци по захтевима за приступ информацијама који буду у току у тренутку почетка примене овог закона, треба да се окончају према тренутно важећим одредбама Закона.

Чланом 31. се прописује обавеза Повереника да, у примереном року од 60 дана од ступања на снагу закона, изда нов приручник за остваривање права уређених Законом и ново упутство за израду и објављивање информатора о раду органа власти, ради усклађивања са одговарајућим изменама и допунама предвиђеним овим нацртом. Истим чланом се прописује и обавеза Повереника да, у наведеном року, пропише и објави образац годишњег извештаја о радњама органа власти предузетим у циљу примене Закона.

Чланом 32. се прописује да су органи власти дужни да своју обавезу израде информатора о раду у складу са одредбама Нацрта закона изврше у року од годину дана од дана ступања на снагу закона. Такође, прописује се да ће се годишњи извештаји о раду за 2021. годину сачињавати у складу са тренутно важећим одредбама члана 43. Закона.

Чланом 33. се прописује да актуелни Повереник и заменик Повереника, који су према одредбама важећег закона изабрани на мандате од седам година, настављају са радом, с тим што би им се ти мандати овим законом продужили за још једну годину, односно на осам година, али без могућности поновног избора на исте дужности.

- **ЧЛАН 34.**

Чланом 34. се предвиђа ступање на снагу закона осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“, с тим што се предлаже одлагање почетка његове примене за три месеца, како би, пре свега, органи власти могли да се упознају са свим значајним новинама везаним за њихово поступање у складу са новим, односно проширеним законским обавезама.

IV. СРЕДСТВА ПОТРЕБНА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

За спровођење овог закона није потребно обезбедити средства у Буџету Републике Србије за 2021. годину, док ће средства бити потребно обезбедити у Буџету

Републике Србије 2022. годину (после почетка његове примене), као и у наредним годинама.

Примена овог закона, пре свега кроз давање нових овлашћења Поверенику, подразумева додатне трошкове, према следећим потребама:

1) **Додатне институционалне потребе**, и то институционално јачање Повереника, због проширења овлашћења и могућности образовања канцеларија ван седишта Повереника. Највећи део потребних финансијских средстава за ову намену већ је планиран за спровођење активности на којима је носилац Повереник у Акционом плану за период од 2021. до 2025. године за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021-2030 године, који је Влада усвојила 8. априла 2021. године.

У оквиру Мере 6.5: Унапређење реактивне транспарентности, поступања по прописима из делокруга рада независних државних органа, односно по препорукама независних државних органа, између осталог, планирана су финансијска средства за:

- припрему новог упутства за израду и објављивање Информатора о раду;
- јачање капацитета Повереника кроз запошљавање додатног броја запослених за послове надзора над применом Закона о приступу информацијама од јавног значаја у делу који врши Повереник, као и обезбеђивање финансијских средстава ради потребних обука за друге органе који врше надзор над применом Закона.

2) **Додатне административне потребе**, и то:

- додатни пословни простор: одговарајући број канцеларија за Повереника у наредном периоду кад ојачају додатно кадровски капацитети Повереника јер коришћење постојећег простора је, са бројем извршилаца по канцеларијама, прешло оптимални ниво тако да је могуће да Поверенику недостаје одређени број канцеларија што би се решавало у оквиру расположивих могућности;

- додатна опрема: ИТ, канцеларијска опрема, као и друга опрема неопходна за запослене, што ће свакако зависити од кадровских потреба и обезбеђеног додатног пословног простора. Ова опрема ће свакако бити неопходна за канцеларије Повереника ван седишта;

- минимално једно основно средство - аутомобил за потребе канцеларија ван седишта Повереника у којима ће се обављати послови како из приступа информацијама од јавног значаја тако и из области заштите података о личности која обухвата и надзор. Са овим возилом би се обезбедила и неопходна координација у раду између канцеларија ван седишта повереника и седишта Повереника.

3) **Кадровске потребе:**

- већи број државних службеника у Стручној служби Повереника, на неодређено време (висока стручна спрема, дипломираних правника или евентуално неког од факултета друштвеног смера), од чега би највећи део био у звању вишег саветника, а мањи део би чинили запослени са нижим звањима и средњом стручном спремом; Основна претпоставка је да је додатне запослене могуће ангажовати из других државних органа, дакле из реда већ запослених државних службеника који имају потребно радно искуство, за које су већ предвиђени расходи за запослене.

4) **Трошкови обуке:**

Након почетка примене закона, неопходно је спровести потребне обуке како за запослене код Повереника тако и за органе јавне власти. Обуке из ове области перманентно ће се спроводити и у наредним годинама.

Финансијска средства потребна за спровођење овог закона у 2022. и 2023. години, на разделу 11 – Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, на извору финансирања 01 – општи приходи и примања из буџета, функција 160 - опште јавне услуге неklasификоване на другом месту, програм 1001 - Унапређење и заштита људских и мањинских права и слобода, програмска активност 0011 - Доступност информација од јавног значаја и заштита података о личности, биће планирана за следеће намене:

1) у 2022. години:

- на економској класификацији 411 – Плате, додаци и накнаде запослених (зараде) у износу од 26.151.000,00 динара за јачање кадровских капацитета Повереника имајући у виду проширење овлашћења Повереника и образовање канцеларија ван седишта Повереника;

- на економској класификацији 412 – Социјални доприноси на терет послодавца у износу од 4.485.000,00 динара за јачање кадровских капацитета Повереника;

- на групи 42 – Коришћење услуга и роба, у укупном износу 2.730.000,00 динара организовање обука како за запослене код Повереника тако и за органе јавне власти који врше надзор над применом Закона, као и за припрему новог упутства за израду и објављивање Информатора о раду и то:

- на економској класификацији 422 – трошкови путовања 300.000,00 динара;

- на економској класификацији 423 – услуге по уговору 2.080.000,00 динара;

- на економској класификацији 426 – материјал 350.000,00 динара;

- на групи 51 – Основна средства, на економској класификацији 512 – машине и опрема у укупном износу 7.385.000,00 динара и то:

- субаналитички конто 512111 – аутомобил у износу 3.000.000,00 динара за потребе канцеларија ван седишта Повереника у којима ће се обављати послови како из области приступа информацијама од јавног значаја тако и из области заштите података о личности која обухвата и надзор и којим би се обезбедила и неопходна координација у раду између канцеларија ван седишта повереника и седишта Повереника;

- синтетички конто 5122 – административна опрема у износу 4.385.000,00 динара која је неопходна за канцеларије Повереника ван седишта.

2) у 2023. години:

- на економској класификацији 411 – Плате, додаци и накнаде запослених (зараде) у износу од 28.668.000,00 динара за јачање кадровских капацитета Повереника имајући у виду проширење делокруга у делу који се односи на бројне надлежности Повереника и установљење канцеларија ван седишта Повереника;

- на економској класификацији 412 – Социјални доприноси на терет послодавца у износу од 4.917.000,00 динара за јачање кадровских капацитета Повереника;

- на групи 42 – Коришћење услуга и роба, у укупном износу 2.130.000,00 динара организовање обука како за запослене код Повереника тако и за органе јавне власти који врше надзор над применом Закона, као и за припрему новог упутства за израду и објављивање Информатора о раду и то:

- на економској класификацији 422 – трошкови путовања 300.000,00 динара;

- на економској класификацији 423 – услуге по уговору 1.480.000,00 динара;

- на економској класификацији 426 – материјал 350.000,00 динара;

Средства за 2022. и 2023. годину биће опредељена на разделу Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, у оквиру лимита

одређеног од стране Министарства финансија, у складу са билансним могућностима буџета Републике Србије.