

АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

Прилог 2:

КЉУЧНА ПИТАЊА ЗА АНАЛИЗУ ПОСТОЈЕЋЕГ СТАЊА И ПРАВИЛНО ДЕФИНИСАЊЕ ПРОМЕНЕ КОЈА СЕ ПРЕДЛАЖЕ

- 1) Који показатељи се прате у области, који су разлози због којих се ови показатељи прате и које су њихове вредности?

Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја у члану 35. одређено је да Повереник за информације од јавног значаја (у даљем тексту: Повереник) прати поштовање обавеза органа власти утврђених овим законом и извештава јавност и Народну скупштину о томе, а чланом 36. прописано је да у року од три месеца од окончања фискалне године, Повереник подноси Народној скупштини годишњи извештај о радњама предузетим од стране органа власти у примени овог закона, као и о својим радњама и издацима. Повереникови годишњи извештаји представљају документе који садрже свеобухватне информације и показатеље у овој области и који на врло прецизан, аналитички представљен начин приказују трендове примене Закона и целокупног стања у области приступа информацијама од јавног значаја у Републици Србији. Наведени годишњи извештаји Повереника анализирају стање и утврђују препреке у остваривању права на слободан приступ информацијама од јавног значаја, износе карактеристичне случајева за сваку посебну тему, прецизно наводе активности Повереника, сарадњу са организацијама цивилног друштва, медијима, регионалним и међународним институцијама, износе податке о активностима службе Повереника, а на основу свега изводе предлоге и препоруке за решавање проблема и унапређење остварења овог права.

У Поверениковом годишњем извештају за 2016. годину наводи се да је први пут дошло до смањења из године у годину растућег процента успешних интервенција Повереника, и он је са 96% у претходној смањен на 92%, те да се још увек може говорити о релативно високом проценту успешности, али да је пад од 4% у току једне године дефинитивно забрињавајући.

Посебно је забрињавајући тренд у вези са формалним решењима којима Повереник налаже давање информација. Наиме, након интервенције Повереника по примљеној жалби, поступци се у великом броју случајева (61%) окончавају обуставом, јер орган и без формалног решења Повереника даје претходно ускраћену информацију. Међутим, у случајевима када је било нужно доносити формална решења, у 2016. години проценат њиховог извршења у односу на претходну годину (скоро 85%), смањен је за 10,1% и износи само 73,6%. У годишњем извештају за 2017. годину наводи се да је проценат успешних интервенција Повереника био преко 93%, а наводи се да је посебно забрињавајуће стање у вези са формалним решењима којима Повереник налаже давање информација. Наиме, након што Повереник по примљеној жалби затражи од првостепеног органа изјашњење, поступци се у великом броју случајева, преко 61% окончавају обуставом, јер орган и без формалног решења Повереника даје претходно ускраћену информацију, а у случајевима када је било нужно доносити формална решења, проценат извршења тих решења око 78%, што је објективно веома забрињавајуће јер говори о потпуно свесном, намерном игнорисању законских обавеза од стране органа власти. Према годишњем извештају Повереника за

2018. годину право на слободан приступ информацијама од јавног значаја у Србији се користи у великој мери, али се и даље у великом обиму тешко остварује без интервенције Повереника о чему сведочи велики број изјављених жалби и других обраћања грађана (4.842). Истовремено се повећава број случајева у којима информације остају ускраћене чак и након изјављивања жалбе и доношења обавезујуће одлуке Повереника. У случајевима у којима су решаване жалбе изјављене Поверенику (3.974), успешност интервенција мерена степеном добијања информација у односу на основане жалбе, је била релативно висока (око 89%). Ипак, тај проценат се, почев од 2015. године, смањује и потврђује наставак негативних трендова у остваривању права јавности да зна. Устаљена је пракса присутна и у 2018. години да, након што Повереник по примљеној жалби затражи од првостепеног органа изјашњење, поступци код Повереника се у великом броју случајева заврше обуставом, јер органи и без формалног решења Повереника дају претходно ускраћену информацију, па до жалбе није ни требало доћи.

Степен извршења решења Повереника се последњих неколико година видно смањује и у 2018. години је био најнижи од почетка рада (око 70%). Назадовањем у остваривању права на приступ информацијама у последње три године, прекинут је ранији континуирани напредак у овој области, а главни узрок томе јесте одсуство подршке коју су Поверенику били дужни да пруже други државни органи, одсуство одговорности и нефункционисања механизма извршења одлука Повереника.

Такође, један од релевантних података о спровођењу закона је поступање Управног суда по тужби и Врховног касационог суда по захтеву за преиспитивање судске одлуке. Судска заштита права на слободу пред Управним судом у управном спору, обезбеђена је у погледу законитости одлука Повереника и одлука шест органа против којих није дозвољена жалба Поверенику и који су изузети од заштите пред Повереником (Народна скупштина, председник Републике Србије, Влада Републике Србије, Врховни касациони суд Србије, Уставни суд и Републички јавни тужилац). У 2016. години упућених тужби Управном суду је било 111, од тога 69 од стране приватно-правних субјеката, 15 од стране тужилаштва и 27 од органа јавне власти; у 2017. години укупно 57 тужби, од тога 31 од стране приватно-правних субјеката, 4 од стране тужилаштва и 22 од органа јавне власти; у 2018. години укупно 101 тужба, од тога 52 од стране приватно-правних субјеката, 22 од стране тужилаштва и 27 од органа јавне власти. У 2016. години Врховни касациони суд је у једном случају донео решење којим је одбачен захтев за преиспитивање пресуде Управног суда, у 2017. години Повереник није располагао овом информацијом, док је у 2018. години поднето 6 захтева за преиспитивање одлуке Управног суда од којих су 2 захтева одбачена, а 4 захтева су одбијена. Из изнетог се види да исход тужби против одлука Повереника потврђује висок степен законитости и правилности донетих одлука Повереника, и да судска заштита представља средство које се активно употребљава у поступку остварења овог права.

У области слободе приступа информацијама, Повереник је у 2019. години имао у раду 9.637 предмета у вези са заштитом и унапређењем права. Од тога, 2.877 предмета је пренето из 2018. године, а 6.760 предмета је примљено у 2019. години. Повереник је решио 6.547 предмета а остало је у раду 3.090 предмета по којима није окончао поступак и који су пренети у 2020. годину.

Најзаступљенији део активности Повереника у овој области јесте решавање по жалбама грађана, новинара и других тражилаца информација од јавног значаја због непоступања органа власти по захтевима за приступ информацијама или недобијања информација.

Друге активности Повереника у области слободе приступа информацијама су се односиле на: помоћ грађанима у остваривању овог права путем писаних мишљења и појашњења за поступање као и на помоћ органима власти у примени закона, нарочито кроз мишљења и спровођење обука; на праћење спровођења законске обавезе органа у погледу проактивног објављивања информација односно информатора о раду и предузимање мера у вези са тим; давање мишљења у вези са доношењем прописа и других законских иницијатива; мере у вези са управним извршењем решења; израду публикација и друге начине објављивања ставова из праксе Повереника; учешће на конференцијама и другим стручним скуповима; на комуникацију у вези са захтевима тражилаца информација поднетим или прослеђеним Поверенику и друго. Повереник је поступао и по захтевима за приступ информацијама којима су грађани и представници медија тражили информације од јавног значаја настале у раду Повереника. Такође, одговарао је и на представке на поступање других органа и проблематику која у највећој мери и није у надлежности Повереника.

У 2019. години је примљено највише жалби од почетка примене Закона о слободном приступу информацијама и тај број износи 5.275, што је за 1.929 жалби или 57,6% више у односу на 2018. годину. Уз то, 2.877 жалби је пренето из 2018. године по којима није завршен поступак.

Повереник је у 2019. години решио 5.188 жалби, што је за 1.214 жалби или 30,55% више него у 2018. години. Највећи број жалби, њих 4.604 или 88,74% изјављено је због потпуног игнорисања захтева тражиоца информација или достављања негативног одговора, без доношења решења са разлосима одбијања захтева и поуком о правном леку, како закон налаже. Такво поступање је било за готово 6% (5,98) заступљеније у односу на 2018. годину. Свега 584 жалбе или 11,26% од укупног броја решених жалби, изјављене су против решења органа власти којим се захтев тражиоца одбија као неоснован уз образложење.

Жалбе су у великом броју биле основане, тачније 4.321 жалба или 83,29% од укупног броја решених жалби (5.188). Од 2.155 решења које је Повереник донео по жалбама тражилаца информација којима је органима власти наложио да им информације учине доступним, органи нису поступили у 334 случаја или 15,5%, што значи да степен извршења одлука Повереника у просеку износи 84,5%.

Овај податак показује да је степен поступања по решењима Повереника у просеку повећан у 2019. години у односу на претходну годину за 14,2%, али исти треба узети са резервом. Ово из разлога што се скоро половина решења Повереника са налозима да се информације учине доступним (1.149) односило на основне школе које су добиле истоветне захтеве истих подносилаца и очито због ранијих искустава и последица у случају непоступања по захтевима, школе су, осим у 26 случајева, поступиле по решењу. Без овог неуобичајеног случаја са школама, степен извршења решења Повереника донетих у 2019. години је много мањи и износи 69,38%, приближно оном у 2018. години.

Право на подношење тужбе Управном суду има странка која је незадовољна одлуком и Републички јавни тужилац, када је одлуком повређен јавни интерес. У 2019. години, Управном суду су против органа власти поднете 22 тужбе од којих је само једна решена. Тужбе су поднете против: 18 против Владе Републике Србије, од чега 17 због тзв. "ћутања управе", три против Врховног касационог суда и једна против Народне скупштине.

Управни суд је у 2019. години решио 21 тужбу (једна поднета у 2019. години и 20 из ранијег периода) на следећи начин: уважио 6 тужби изјављених против Владе; одбио 6 тужби, од којих је 5 поднето против Владе, а једна против Народне скупштине; одбацио 9 тужби, од којих је 8 поднето против Владе, а једна против Председника Републике.

Против правоснажне одлуке Управног суда странка и надлежни јавни тужилац могу да поднесу Врховном касационом суду захтев за преиспитивање судске одлуке. У 2019. години, Врховном касационом суду је поднето 20 захтева за преиспитивање одлука Управног суда од којих је решено 10 тако што су четири захтева одбачена, а шест захтева је одбијено.

Уставном суду су у 2019. години поднете четири уставне жалбе против одлука Повереника, по којима Суд још није донео одлуку.

Наведени подаци показују да је од почетка рада Повереника, у судским поступцима преиспитивања законитости његових одлука, у 936 решених предмета од укупно 1.037 поднетих тужби, 94,13% или 881 одлука Повереника потврђена од стране суда.

У 2020. години¹ је примљено 3.286 жалби, док су 2.783 жалбе пренете из претходне године по којима није завршен поступак. Повереник је у 2020. години решио 3.584 жалбе. Највећи број жалби -1.908 или 53,23% изјављено је због потпуног игнорисања захтева тражилаца информација или достављања негативног одговора, без доношења решења са разлозима одбијања захтева и поуком о правном леку, како закон налаже. Свега 787 жалби или 21,96% од укупног броја решених жалби, изјављене су против решења органа власти којим се захтев тражиоца одбија као неоснован уз образложење. У 889 случајева, органи власти су непотпуно одговорили на захтеве тражилаца информација, односно у 24,8% од укупног броја решених жалби у 2020.години.

Жалбе су у великом броју биле основане, тачније 2.996 жалби или 83,59% од укупног броја решених жалби (3.584).

И у 2020. години, као и претходних година, настављен је тренд да у великом броју основаних жалби, поступак по жалби Повереник завршава обуставом поступка, у 1.357 предмета (37,86%) након што органи власти поступе по захтеву тражиоца у међувремену, по сазнању за жалбу и захтеваном изјашњењу од стране Повереника, а пре доношења одлуке по жалби, при чему су у 655 случајева странке и формално одустале од жалбе. То и даље потврђује лош однос и одсуство одговорности органа власти према грађанима, непоштовање закона и нерационално односно непотребно ангажовање запослених и трошење јавног новца, будући да правог разлога за првобитно ускраћивање информација, пре изјављивања жалбе, заправо и није било.

Према подацима оних органа који су доставили извештај Поверенику, утврђује се да је тим органима у 2020. години поднето укупно 19.387 захтева за остваривање права на слободан приступ информацијама од јавног значаја.

У 2020. години Повереник је с нарочитом пажњом и хитношћу поступао по жалбама у вези са информацијама о вирусу Sars Cov 2 и болести Covid-19, имајући у виду

¹ РЕЛЕВАНТНОСТ ПОДАТАКА ЗА 2020. ГОДИНУ СЕ МОРА УЗЕТИ СА РЕЗЕРВОМ С ОБЗИРОМ НА ОРГАНИЗАЦИЈУ ПРОЦЕСА РАДА ЗА ВРЕМЕ ТРАЈАЊА ПАНДЕМИЈЕ ВИРУСА COVID – 19 (SARS COV 2)

пандемијску ситуацију и значај тих информација. Повереник је током 2020. године примио 214 таквих жалби, а највећи број тих жалби је изјављен због тзв. „ћутања управе“, чак 149.

У 2020. години, решено је 135 жалби на ову тему, а у чак 75 случајева Повереник је решењем морао да наложи органима власти да доставе претходно ускраћене информације. У 43 случаја обустављен је поступак јер су органи накнадно поступили по захтеву након интервенције Повереника (од тога у 15 случајева су жалиоци и формално одустали од жалбе). У три случаја одлука првостепеног органа је поништена и предмет је враћен на поновно одлучивање, пет жалби је одбачено из формалних разлога, а девет жалби је одбијено као неосновано.

Тражене информације односиле су се у највећем броју случајева (177) на угрожавање и заштиту људи, затим на трошење буџетских средстава (23), поступке органа власти (9), као и на јавне набавке и донације за време пандемије вируса корона (5).

У структури жалби решених у 2020. години, највећи број, тачније 1.354 жалбе или 37,78% чине жалбе против републичких државних и других органа и организација, а од тога су 723 жалбе (53,4%) против министарстава и органа у њиховом саставу.

Повећан број жалби забележен је против јавних предузећа и то за 11,6%, а благи пораст броја жалби у односу на 2019. забележен је и код органа правосуђа. Смањење броја жалби евидентирано је код органа локалне самоуправе, републичких органа и организација као и код покрајинских органа.

Из приказаног се види да су показатељи из Повереникових годишњих извештаја најрелевантнији скуп информација који описује постојеће стање и износи негативне или позитивне трендове у овој области, те да су њиховим констатним праћењем и анализом установљени многи делови правног оквира који се морају унапредити. Дакле, 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 управно извршење решења Повереника, унапређење извештавања повереника, кажњавање за непоступање по захтву за приступ информацијама од јавног значаја („ћутање управе“), повећање износа казни, као и друге измене које свеобухватно унапређују остваривање права јавности на приступ информацијама од јавног значаја у Републици Србији.

- 2) **Да ли се у предметној области спроводи или се спроводио документ јавне политике или пропис? Представити резултата спровођења тог документа јавне политике или прописа и образложити због чега добијени резултати нису у складу са планираним вредностима.**
- 3) **Који су важећи прописи и документи јавних политика од значаја за промену која се предлаже и у чему се тај значај огледа?**

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја је први пут усвојен 2004. године, а до данас више пута мењан (2007, 2009 и 2010), при чему су измене биле усмерене

на унапређење текста у циљу побољшане примене, као на пример у вези са извршењем одлука Повереника, промене надлежног министарства за вршење надзора (услед промене закона о министарствима), изменом казних одредаба, али су изостали захвати који су нужни са становишта развоја људских права, међународних докумената и праксе већине земаља ЕУ, као и из разлога што су у међувремену донети други национални прописи од значаја за остваривање права јавности да зна. Иако је закон оцењен као један од најбољих на свету у овој области од стране еминентних међународних невладиних организација (високо позициониран на врло прецизној, статистички обрађеној листи RTI-RAITINGA² листи најбољих закона о слободном приступу информацијама на свету, чију су методологију и оцењивање извршили еминентни експерти из преко 60 светских држава), пракса је показала да постоји потреба да се Закон развија и у другим правцима, будући да нека питања нису уређена на адекватан начин или нису уопште уређена. То се пре свега односи на питање проактивног објављивања информација од стране органа власти, унапређење и повећање транспарентности података које се објављују у информатору о раду, проширење круга лица на која се закон односи, прецизирање поступка избора и разрешења Повереника, управно извршење, као и друге измене које свеобухватно унапређују примену права на приступ информацијама од јавног значаја.

Измене и допуне овог закона предвиђене су првобитно стратешким документима – Акционим планом за преговарачко поглавље 23, Акционим планом за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2018 – 2020. године и Акционим планом за спровођење иницијативе Партнерства за отворену управу (ОГП) за 2016. и 2017. годину, поновљене као обавезујуће:

- ревидираним Акционим планом за Преговарачко поглавље 23 у поступку приступања Републике Србије Европској унији (Активност 2.2.5.2);
- Акционим планом за спровођење нове Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2021-2025. године у оквиру мере 6.5, Унапређење реактивне транспарентности, поступања по прописима из делокруга рада независних државних органа, односно по препорукама независних државних органа, предвиђена је активност број 1. Измене и допуне Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја ради унапређења одговорности и транспарентности у раду органа јавне власти;
- Акционим планом за спровођење иницијативе Партнерство за отворену управу у Републици Србији за период 2020-2022. година (Обавеза 8) којом је предвиђена потреба измена и допуна Закон о слободном приступу информацијама ради обезбеђења унапређења поштовања права на приступ информацијама, као и законом прописаних рокова. Уједно, треба унапредити обавезу проактивног објављивања информација – путем електронског информатора о раду.

Уважавајући друштвени значај области коју уређује овај закон, а ради чије израде је неопходно било потребно размотрити ставове надлежних органа, праксе, ЕУ и других међународних институција, као и самог Повереника, као полазну основу за израду Нацрта закона, узет је предлог законског текста Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности за измене и допуне закона из 2012. године, Анализа експерата

² <https://www.rti-rating.org/>

СИГМА (SIGMA - Support for Improvement in Governance and Management) из 2016. године и Анализа примене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја са препорукама за његову измену коју је, у складу са својим обавезама из АП за поглавље 23 Министарство правде израдило фебруара 2018. године. Након спроведеног поступка јавних консултација и јавне расправе, те разматрања добијених мишљења надлежних органа у пословничком поступку, Министарство државне управе и локалне самоуправе је септембра 2019. године објавио израђени Нацрт закона, али даљи поступак разматрања истог на Влади је изостао због предстојећих избора, те наступања пандемије COVID 19. Рад на изради измена и допуна овог закона је настављен након формирања нове Владе РС 2020. године, а као основа је узет Нацрт закона из 2019. године, као и у међувремену добијени ставови експерата СИГМА.

Значај наведених докумената се огледа у повећању транспарентности рада органа јавне власти у Републици Србији. Реформа јавне управе која је увелико у току не подразумева само усвајање бројних закона и других прописа и јавних политика, већ и њихово спровођење, а представља и битан део хармонизације постојећег законодавства са прописима Европске уније. Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја уређено је право на информације од јавног значаја којима располажу органи јавне власти, ради остварења и заштите интереса јавности да зна и остварења слободног демократског поретка и отвореног друштва. Да би јавна управа могла ефикасно, делотворно и стручно да одговори на потребе грађана и пружи квалитетне јавне услуге у складу са принципима и стандардима "доброг управљања", унапређењем правног оквира који уређује приступ информацијама од јавног значаја повећава се свеобухватно и транспарентност њеног рада, а тиме и ниво целокупне обавештености јавности. Такође, залагање за бољу јавну управу и борбу против корупције нужно подразумева транспарентан рад органа власти, који се изменама Закона поспешује пре свега повећавањем круга лица на који се закон односи, као и повећавањем обима информација које објављују органи јавне власти.

4) Да ли су уочени проблеми у области и на кога се они односе? Представити узроке и последице промена.

Анализирајући проблеме које би овај закон требало да реши, који су начелно дефинисани у Стратегији за реформу јавне управе у Републици Србији за период 2021-2025, Посебан циљ 6: УНАПРЕЂЕН НИВО ОДГОВОРНОСТИ И ТРАНСПАРЕНТНОСТИ НА СВИМ НИВОИМА ВЛАСТИ а тичу се независности институције Повереника, проширења круга законских обвезника, унапређења поступка, унапређења проактивне транспарентности кроз унапређење информатора о раду, јачање капацитета Повереника и Акционим планом за спровођење иницијативе Партнерство за отворену управу у Републици Србији за период 2020-2022. година, мера 8. тачка 8. истиче да измене и допуне Закона омогућавају да се подигне ниво остваривања слободе приступа информацијама, истинско залагање за бољу јавну управу и борбу против корупције кроз транспарентан рад органа власти.

Такође, кроз праксу органа власти који спроводе Закон, као и праксу институције Повереника, као другостепеног органа у овој управној ствари, у процесу усаглашавања са позитивноправним прописима домаћег законодавства и општеприхваћеним међународним стандардима, потребно је истаћи следеће недостатке које треба исправити кроз измене и допуне Закона:

• **Проширење круга законских обвезника (органа власти)** – у досадашњој примени Закона установљено је да је подела субјеката који овај закон примењују, на државне органе, који примењују у потпуности Закон и остале из члана 3. Закона, који немају обавезу извештавања Повереника (члан 43.) и израду информатора о раду (члан 39.), потпуно неоправдана. Наиме, полазећи од тога да би информације, које су у поседу законских обвезника, требало да буду једнако доступне свима, те да се на тај начин фактички неоправдано сужавао обим остваривања овог права, који је у пракси значио и повећан број захтева који су достављани оним законским обвезницима који нису имали обавезу објављивања информатора о раду и обавештавања Повереника, јасно се показала потреба за потпуним изједначавањем свих законских обвезника. Друго, проширење круга лица која примењују Закон је потребно увести и из практичних разлога увођења истог принципа уврштења у Закон свих вршиоца јавних овлашћења и на нова правна лица која су у протеклом периоду уведена у позитивно право Републике Србије (јавни бележници и јавни извршитељи). Такође, проширење је потребно увести из разлога ефикасности и праксе, с обзиром да је велики број захтева био формално упућиван градовима као јединицама локалне самоуправе, док су се исти заправо односили на њихове уже унутрашње јединице, односно градске општине, што је продужавало рок приступа информацијама и отежавало рад самих градских управа, те се указала потреба да се градске општине препознају као посебни законски обвезници. Овај принцип се посебно односио на Град Београд и његове градске општине, које с обзиром на број становника и обим информација којим располажу представљају битног законског корисника који мора бити посебно наведен у Закону. Такође, применом закона је уочено да су одређена привредна друштва у којима држава има већину у управљачкој структури, као и правна лица која буду основана од стране свих привредних друштава која су органи власти према овом закону, неоправдано изузета из примене, а да свакако имају обавезу, имајући у виду да користе средства из државног буџета. Сходно овоме су ова привредна друштва и правна лица уврштена у ове измене и допуна Закона као органи власти.

• **неефикасан поступак по захтеву за приступ информацијама од јавног значаја** – многа питања на која је упутила пракса органа као првостепених и Повереника као другостепеног органа у овом поступку су препозната као хитна за решавање – орочавање поступања органа у случају неуредног и непотпуног захтева странке, навођење разлога због којих је информација одређена као тајни податак, односно пословна или професионална тајна, осим уколико је ознака тајности одређена од стране другог органа у образложењу решења првостепеног органа, поступање Повереника као другостепеног органа, омогућавање израде копије документа који садржи информацију Поверенику у случају утврђивања чињеничног стања које су неопходне ради доношења решења, Сви наведени недостаци поступка су учинили доступност овог права умањеним у протеклом периоду и били су у поступку анализирања стања у овој области преиспитани и нотирани као обавезни предмет предстојећих законских измена.

1. неспроводивост управног извршења – проблем принудног управног извршења у поступку слободног приступа информацијама од јавног значаја се односи на фактичко решавање два проблема - немогућност одређивања казне у номиналном износу и ненадлежност судова и других органа за спровођење извршења. Први проблем настао је почетком примене новог Закона о општем управном поступку 2017. године на који упућује овај Закон и којим је у члану 198. прописано да се казна за правна лица изриче у висини од пола месечних прихода до десет процената

годишњих прихода органа, што није могуће применити у пракси. Дословна примена наведене одредбе ЗУП-а, односно ако би се термин „приход“ тумачио као буџет органа би довела до нереално високих износа ових казни, што би у пракси у великој мери отежало нормалан рад органа, ако не и потпуну немогућност обављања редовних активности. Други проблем је надлежност за извршење Повереникових решења која су обавезујућа, коначна и извршна. У примени одредаба члана 28. Закона дошло је до неконстантности односно у различитом тумачењу надлежности основних судова у овим случајевима. У наведеном случају своју ненадлежност су аргументовали одређени судови основне надлежности, Прекршајни суд и Народна банка Србије. У 2017. и 2018. години значајно је смањен проценат добровољног плаћања казни у односу на претходну годину, са 73,5% на свега 27,1%, односно 17,4% док подаци за 2019. и 2020. годину не постоје, као последица чињенице да њихова принудна наплата није могућа, из разлога што је новим Законом о општем управном поступку прописано да се правном лицу казна изриче у распону од половине његових месечних прихода до 10% његових годишњих прихода које је остварио у РС у претходној години, те је било потребно са надлежним органима, пре свега Министарством финансија, утврдити шта су месечни односно годишњи приходи које органи јавне власти остваре у Републици Србији. Како Повереник није успео да од надлежних органа прибави потребне податке ради извршења принудом, то је одговор зашто практично принудна наплата није могућа.

- Имајући у виду да овакво стање у великој мери онемогућава несметан рад Повереника и да казне које нису плаћене добровољно, више није могуће наплатити, те сходно наведеном изостају позитивни ефекти кажњавања што битно смањује степен извршења решења Повереника, а тиме и општи ниво приступа информацијама од јавног значаја у Србији.

- **непрецизност (неусклађеност) законског скраћивања или ограничавања остваривања права на приступ информацијама од јавног значаја** – у складу са одређеним међународним стандардима, као и потребама на које је указала пракса, неопходно је прецизирати неколико изузетака који се односе на заштиту права интелектуалне и индустријске својине, уметничких и културних добара, пословних интереса физичких и правних лица, одређених економских и финансијских категорија и области, 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 информација односно копија документа, ова права, односно добра могла бити угрожена. Досадашњом применом члана 9. Закона било је могуће искључење слободног приступа информацијама од јавног значаја, само из разлога постојања опасности односно угрожавања живота, здравља, сигурности, правосуђа, одбране земље, националне и јавне безбедности, економске добробити земље, тајне, што се у пракси показало неоправдано, с обзиром да се информације априори искључују из круга оних информација које морају бити доступне јавности, или се пак приступ информацијама ограничава на неки други начин, тако што се одређене информације унапред проглашавају тајним, или се приступ информацијама условљава посебним статусом или правним интересом тражиоца информација, супротно основном законском начелу једнакости и законској претпоставци постојања права јавности да зна. имајући ово у виду нацртом је уведена могућност, а не обавеза ограничења овог права у предвиђеним изузецима. Новим решењима се прецизира да су информације из правно уређених поступака заштићене само док ти поступци трају

(тачка 3). У оквиру исте тачке као нови изузетак предвиђено је вођење поступка испитивања повреде конкуренције у смислу закона којим је уређена заштита конкуренције као и изузетак везан за обавезе Републике Србије у међународним арбитражним споровима, с обзиром на то да 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 6), 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.

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, којим би се прецизирало 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.

- **Прешироко и недовољно јасно законом дефинисани разлози за одбијање захтева за приступ информацијама од јавног значаја због злоупотребе** – Злоупотреба захтева је у пракси претила да постане наедекватно примењивана од стране органа који поступају по захтеву имајући у виду да иста према постојећем законском тексту подлеже субјективној оцени органа, као нпр. често подношење захтева. Друго, само тражење обимних информација, не може бити довољан разлог да се такав захтев квалификује као злоупотреба права, јер подлеже субјективним критеријумима оцене. 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 под видом злоупотребе 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 органа власти. Ови проблеми на које је пракса указала се подударају и са трендовима и стандардима у међународној пракси у овој области.

- **„ћутање управе“** – једна од најчешће спомињаних мањкавости система у слободном приступу, али и другим областима је игнорисање захтева тражиоца или достављање негативног одговора без аргументације. У извештају Повереника за 2017. годину наводе се изузетно високе бројке које јасно приказују лоше стање - 85,4% од укупног броја жалби Поверенику је изјављено због непоступања органа по захтеву или добијања негативног неаргументованог одговора. Повереник је у 2018. години решио 3.974 жалбе, што је за 12,9% више него у 2017. години. И у 2018. години је велики број случајева у којима органи власти нису уопште поступали по примљеним захтевима за слободан приступ информацијама или су достављали негативан одговор. Таквих случајева тзв. “ћутања управе“ у односу на број решених је 82,76%, што је за 2,64% мање у односу на 2017. Годину

Повереник је у 2019. години решио 5.188 жалби, што је за 1.214 жалби или 30,55% више него у 2018. години. Највећи број жалби, њих 4.604 или 88,74% изјављено је због потпуног игнорисања захтева тражиоца информација или достављања негативног одговора, без доношења решења са разлозима одбијања захтева и поуком о правном леку, како закон налаже. Такво поступање је било за **готово 6% (5,98) заступљеније у односу на 2018. годину**. У 2020. години највећи број жалби, њих **1.908 или 53,23%** изјављено је због потпуног игнорисања захтева тражилаца информација или достављања негативног одговора, без доношења решења са разлозима одбијања захтева и поуком о правном леку, како закон налаже. Овако јасно изражена системска неефикасност, без обзира на велики број успешно завршених жалбених поступака, указује не потребу реаговања и измена закона којим би се утицало на органе да проактивно објављују информације, као и да уредно поступају по захтевима за приступ информацијама.

- **недовољан ниво независности институције Повереника** – Законом је у првом члану институција Повереника одређена као самосталан државни орган, независан у вршењу своје надлежности. АП за поглавље 23 предвиђа обавезу ојачавања финансијске и институционалне независности Повереника. Један део наведених проблема може се решити и законским изменама односно адекватнијим прецизирањем законских одредби које уређују стручну службу Повереника, на начин који је сам Повереник формулисао у предлогу Закона из 2012. године. Даље, потреба за законским регулисањем обавезе Повереника да даје мишљења на прописе који се тичу ове области је навођена и у више Повереникових годишњих извештаја. Недостаци поступка избора и престанка мандата Повереника су такође били предмет извештаја СИГМА експерата, а које би требало дефинисати на начин који би омогућио превазилажење проблема који могу настати у пракси. Узрок: мали број могућих кандидата за Повереника, шира јавност није укључена у поступак избора Повереника, непостојање јавног позива свим кандидатима, непостојање информација о току избора Повереника на веб страници, непостојање могућности јавног излагања кандидата за избор Повереника којима треба да буде омогућено да изнесу своје ставове о улози и начину остваривања дужности Повереника, (није у складу са одредбом члана 203. став 3. Пословника Народне скупштине). Проблем: недовољан ниво независности Повереника. Последица тога је недовољно транспарентан поступак избора Повереника, као и значајан утицај политичких чинилаца на поступак избора Повереника.

- **неадекватно објављивање информација од стране органа власти и недовољна транспарентност података који се објављују у информатору о раду** – Проактивна транспарентност подразумева правовремено објављивање докумената и пружање разумљивих информација грађанима на увид. Информатор о раду и његов садржај дефинисани су Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја и обухватају информације које у свом раду користе или производе органи јавне власти. Тренутни начин објављивања Информатора (Word/PDF) и систем ажурирања за последицу имају недовољну попуњеност података, отежан надзор над применом и ограничену могућност упоређивања информација, чиме се умањује општа информисаност грађана. Резултати истраживања у овој области показали су да информаторима о раду најчешће недостају најосетљивије информације и то, у информације о буџету (69% случајева), информације о јавним набавкама (објављује свега 16% општина), а податке о додељеној државној помоћи и разним видовима финансијске подршке јавним и осталим предузећима 11%. Око половине информатора о раду ЈЛС у Србији (47%) нема податке о, на пример, потребним документима и условима за стицање неког социјалног права, или о издавању

уверења о упису у матичну књигу рођених. Непотпуност информатора је проузроковала повећање обима достављених захтева, а неажурност учесталост истих, док је ужи круг оних који су имали ову обавезу доводио до генерално нижег степена остарења овог права. Процент органа који необјављују информатор о раду је неоправдано висок код одређеног круга законских обвезника нпр. други државни органи и организације (агенције, дирекције, заводи, фондови, коморе - 43%), тужилаштва (73 %), органи и организације АП Војводине (66,66 %), јавна предузећа (реп. и покрајинска - 69,7 %), установе образовања (5,5 %)³. Обавеза ажурирања информатора о раду је такође на изузетно ниском нивоу имајући у виду да се у многим случајевима информатор о раду објави једном у годину дана, а да се на измену података у истом чека и до објављивања информатора следеће године.

- **неефикасно кажњавање** – имајући у виду да су казнене одредбе Закона поседњи пут мењане 2010. године, протеком времена дошло је до раскорака номиналних и реалних вредности новчаних износа, услед чега су тренутни износи казни ниски да би постигли основне циљеве кажњавања, а на основу чега би требало прописати најмање двоструки износ казни. Неусаглашеност износа казни са Законом о прекршајима, као и наведени проблем у поступку извршења повереникових решења, доводе у питање цео систем који омогућава остваривање овог права и представљају једне од најбитнијих питања која морају бити решена овим изменама Закона.

5) Која промена се предлаже?

б) Да ли је промена заиста неопходна и у ком обиму?

- **Проширен круг лица** у складу са установљавањем нових категорија лица (јавни бележници, извршиоци, градске општине) и искључена подела на државне органе и остале (сви примењују Закон у потпуности), **УВОЂЕЊЕ ПРИВРЕДНИХ ДРУШТАВА ГДЕ ОРГАНИ ВЛАСТИ ИАМЈУ ВИШЕ ОД ПОЛОВИНЕ ЧЛАНОВА ОРГАНА УПРАВЉАЊА, КАО И ПРАВНА ЛИЦА КОЈЕ ОНИ ОСНУЈУ**– Круг лица која су законски обвезници се у најмањој мери удвостручује, што ће у крајњој линији довести до знатног повећања доступних информација о раду органа јавне власти, те довести до квалитетнијег и ефикаснијег реализовања права грађана и осталих тражилаца информација и генерално бољој информисаности друштва.

- **Прецизирано неколико изузетака који се односе на заштиту права интелектуалне и индустријске својине, уметничких, културних и природних добара и животне средине, монетарне, фискалне и девизне политике, финансијску стабилност, управљање девизним резервама**

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

³ Извор – Извештај о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности за 2017. годину Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности:

<https://www.poverenik.rs/sr/%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%D0%B8-%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%BA%D0%B0.html>

ограничења права у складу са Уставом Републике Србије и Конвенцијом о основним људским правима, чиме се омогућава 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. То практично значи да орган власти приликом пријема захтева за слободан приступ информацијама од јавног значаја, у сваком појединачном случају разматра захтев и тестом сразмерности сваки пут утврђује да ли би одавањем тражених података могле наступити тешке правне или друге последице по интересе заштићене законом који претежу над правом јавности да зна, у ком случају може тражиоцу ускратити приступ информацијама од јавног значаја, што је дужан да образложи у решење у којим се захтев одбија. Тако да ову одредбу треба тумачити рестриктивно, јер се сваки пут ради провера тестом сразмерности интереса.

Прецизно су дати 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, прецизирају се и изузеци који се односе на заштиту права интелектуалне и индустријске својине, уметничких и културних добара, 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, тако да је ова допуна укључена као оправдана у текст Нацрта закона из 2018. године, на предлог чланова радне групе и Повереника.

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. 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 до јавног значаја.

- **прецизирање разлога за одбијање захтева због злоупотребе** права наведених у Закону као нпр. често подношење захтева и обим информација, с обзиром да је често подношење захтева као разлог непоступања у пракси био сам злоупотребљиван јер се односио на истоветне захтеве за које није омогућен приступ, док је обим информација искључен с обзиром да напредак технологије утиче да капацитет носача информација рапидно напредује из године у годину, не постоји оправдање за узимање обима тражених информација као злоупотребу. Термин „злоупотреба“ је представљао проблем у пракси па је ради адекватније примене закона новим нацртом искључен, тако да је једини посебан случај ограничења предвиђен случај када би поступање по захтеву онемогућило или у великој мери отежало редован рад тог органа власти.

- **Унапређење поступка пред органом власти и пред Повереником као другостепеним органом**– поједини делови поступка су унапређени одредбама Нацрта закона: као што је одређивање рока у којем орган власти мора без надокнаде, поучити тражиоца како да отклони недостатке у захтеву, односно да достави тражиоцу упутство о допуни истог, чиме се приморава орган власти да ефикасно делује и неодуговлачи поступак што се дешавало у пракси; затим ако се тражени податак чува као тајни податак или представља пословну или професионалну тајну, у образложењу првостепеног решења наводе се и разлози због којих је податак одређен као тајни податак, односно пословна или професионална тајна, осим уколико је ознака тајности одређена од стране другог органа, чиме се отклања проблем у пракси који се односио на случајеве захтевања достављања тајних информација од орган који те информације нису означили као тајне и омогућава адекватно спровођење посебних прописа о тајности података; продужење рока у којем је Повереник дужан да одлучи по жалби, са 30 на 60 дана, усклађивање је 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. Све наведене одредба Нацрта закона управљене су на отклањање проблема насталих у пракси, те утичу на већи степен правне сигурности и потпуније остварење јавног интереса.

- **Избор и престанак функције Повереника** - Предложеним изменама и допунама 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 избор на дужност Повереника ограничи на један мандат у трајању од осам година, односно 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“. Како Повереник спада у институцију „омбудсмантског типа“ овај предлог се ослања на истоветно решење које је примењено у нацрту новог закона о Заштитнику грађана, дужину мандата других независних државних органа које бира и разрешава Народна скупштина и који за свој рад одговарају Народној скупштини, као и дужину мандата других инокосних и колективних државних органа. Предложеним осмогодишњим мандатом, постиже се заокружен и довољан временски период у којем би изабрани Повереник могао да ефективно оствари своју функцију, чиме се обезбеђује и унапређује независност институције Повереника. Коначно, предложено законско решење дужине мандата Повереника креће се у оквирима начела из тачке 11. Венецијанских принципа, према којем је пожељно да се број мандата ограничи на један, без могућности поновног избора и да не траје краће од седам година.

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.

Народна банка Србије искључена из другог степена у поступању по захтевима за слободан приступ. У складу са својим посебним уставом и законима установљеним надлежностима као и значају функција које обавља Народна банка Србија је уврштена у круг органа који су изузети од другостепеног одлучивања у овом поступку, поред самог Повереника, Народне скупштине, Владе, Председника Републике, Уставног суда, Врховног касационог суда и Републичког јавног тужиоца. Уставом зајамчена самосталност Народне Банке Србије утврђена је и чланом 86в Закона о Народној банци Србије и одредбама посебних закона којим се поверавају управна овлашћења Народној банци Србије према којима је на јединствен начин прописано да су решења Народне банке Србије 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 Народне банке Србије оцењује и Европска Комисија.

- **Управно извршење** – превазилажење мањкавости члана 198. ЗУПа око прописивања новчаних казни - прецизиран распон износа казне за органе и одређен суд као надлежан орган за спровођење. Постојеће законско решење упућује на примену Закона о општем управном поступку који у члану 198. одређује висину казне за правно лице - „правном лицу - у распону од половине његових месечних прихода, до десет процената његових годишњих прихода које је остварио у Републици Србији у претходној години“. Ова одредба потпуно је непримењива с обзиром да би тумачећи наведену одредбу износ казни био изузетно висок (у неким случајевима и преко милијарду динара), те је Поверенику

о немогућено да исте наплаћује. Овај проблем је решен увођењем одредбе о распону казни која је уподобљена са Законом о прекршајима и тренутним економским финансијским вредностима и односима у Републици Србији (прва казна до 50.000 динара, укупно до 500.000 динара). Други проблем који је постојао је да Законом није прецизирано ко је надлежан за спровођење Повереникових решења, те су се о исте оглушавали одређени судови, као и Народна банка Србије. Овај проблем је у Нацрту закона решен тако што се извршење спроводи у складу са одредбама закона којим се регулише извршење и обезбеђење, односно прописује надлежност судова.

- **Реформа информатора у раду** – увођење апликације тј. електронска обрада информатора, који ће сада обухватати проширен круг законских обвезника, а који ће бити доступни и у машински читљивом формату, те високом нивоу ажурности податка садржаним у информаторима. обезбедиће побољшано праћење стања у областима у којима се остварују циљеви употребе јавних средстава, директно утицати на транспарентнији рад јавног сектора и утицати на квалитетније утврђивање јавне политике засноване на ажурним и потпуним подацима. Новина у нацрту закона је поступање у случају да орган власти пропусти да изради и ажурира информатор о свом раду, у којем случају је Повереник овлашћен да поднесе захтев за покретање прекршајног поступка за прекршај. Нацртом закона уводи се правни основ да Повереник прописује образац и начин достављања извештаја из члана 43. где су органи власти обавезни да доставе годишњи извештај Поверенику о радњама предузетим у циљу примене овог закона.

- **кажњавање органа власти због непоступања по захтеву („ћутање управе“)** - 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.

- **Обавеза извештавања Повереника** – Нацртом закона предвиђена су 4 скупа нових података које од стране сваког органа власти и то о руководиоцу органа власти и овлашћеном лицу, броју поднетих захтева који се односе на информације о здрављу становништва или заштити животне средине из члана 16. став 2. овог закона, броју поднетих захтева који се односе на информације о располагању јавним средствима и броју поднетих захтева који се односе на информације из надлежности тог органа власти. Новина у нацрту закона је поступање у случају да орган власти пропусти да Поверенику поднесе годишњи извештај, у којем случају је Повереник овлашћен да поднесе захтев за покретање прекршајног поступка за прекршај.

- **Обавеза прибављања мишљења Повереника** на Нацрте закона који се односе на његов делокруг, чиме се обезбеђује усаглашеност посебних прописа са матичним законом у овој области и омогућава интервенција повереника у случају предлагања закона који би нарушили остваривање права на слободан приступ информацијама од јавног значаја.

- **Усклађивање казних одредби са Законом о прекршајима** - опсег казни повећан са 5.000-50.000 на 20.000-100.000 динара, ради усклађивања са тренутним економским и финансијским стањем у земљи, у циљу поопштравања казнене политике и повећања ефикасности поступка који се односи на вршење надзора над применом закона.

7) На које циљне групе ће утицати предложена промена? Утврдити и представити циљне групе на које ће промена имати непосредан односно посредан утицај.

Промена се пре свега односи на повећање круга лица на које се закон примењује, тиме што се сви законски обавезници изједначавају, те се законске обавезе као што су поступање по захтеву за приступ, обавештавање Повереника о активностима, израда информатора о раду, које су раније важиле само за државне органе сада односе и на орган територијалне аутономије, орган локалне самоуправе, организација којој је поверено вршење јавних овлашћења, правно лице које оснива или финансира у целини, односно у претежном делу државни орган. Такође сам круг законских обавезника је повећан па се сада односи поред наведених и на градске општине, физичко лице којем су поверена овлашћења, у односу на информације које су у вези са вршењем тих овлашћења, правно лице или предузетник који обавља делатност од општег интереса, у смислу закона којим се уређује положај јавних предузећа, у односу на информације које су у вези са обављањем тих делатности.

Законским изменама обезбедиће се да поступак приступа информацијама од јавног значаја постигне боље резултате у циљу квалитетнијег и ефикаснијег реализовања права грађана и осталих тражилаца информација и генерално бољој информисаности друштва; већи степен правне сигурности; повећана транспарентност рада органа јавне управе; потпуније остварење јавног интереса; квалитетније утврђивање јавне политике засноване на ажурним и потпуним подацима; побољшано праћење стања у областима у којима се остварују циљеви употребе јавних средстава.

Кључни ефекти, са аспекта грађана, постићи ће се омогућавањем коришћења Портала информатора о раду на којем ће са једног места моћи да приступе информаторима о раду свих законских обавезника; обезбедиће се изузетно висок ниво ажурности информација – све промене у информаторима ће морати да се унесу у року од 30 дана од дана настанка промене, док се до сада морало чекати чак и годину дана, односно до момента издавања новог информатора; квалитетније коришћење информација – машински читљив облик информатора ће омогућити лакши развој услуга и дигиталних решења за одређене социјалне услуге или друштвене промене (нпр. креирање веб или мобилне апликације која би грађанима пружала неопходне информације о нпр. потребној документацији за остваривање неког права и др);

За органе који поседују информације, најзначајнија измена се односи на реформу информатора о раду, која ће омогућити бржу и квалитетнију израду информатора, и то искључиво електронско сачињавање информатора; више неће бити непотпуних информатора - апликација се не може затворити уколико сви предвиђени подаци нису унешени, чиме ће бити омогућен лак и ефикасан начин израде информатора који сам генерише електронски облик у машински читљив погодан за напредну обраду од стране корисника;

Осигураће се реалне шансе за боље и ефикасније остваривање права грађана, али и правних лица и подићи степен њиховог задовољства.

8) Да ли постоје важећи документи јавних политика којима би се могла остварити жељена промена и о којим документима се ради?

Важећим документима јавних политика не би могла да се оствари жељена промена.

9) Да ли је промену могуће остварити применом важећих прописа?

Није могуће остварити жељену промену применом важећих прописа.

10) Квантитативно (нумерички, статистички) представити очекиване трендове у предметној области, уколико се одустане од интервенције (status quo).

Следећа кретања трендова у области слободног присуства информацијама од јавног значаја дају јасну слику будућих негативних последица одустанка од усвајања измена и допуна Закона, а односе се на податке из годишњих извештаја Повереника за 2016, 2017, 2018, 2019. и 2020. годину:

- Повећавање броја жалби: 2016. – 3.252 жалбе; 2017. – 3.520 жалби; 2018. – 3.974 жалбе; 2019. - 5.275 жалби; 2020. – 3.286 жалби. С обзиром на околности рада у 2020. години у условима пандемије вируса Covid – 19, подаци нису релевантни за извођења закључка.

Линеарно повећање броја жалби које у току претходних година Повереник решава у складу са другостепеном управном надлежношћу у поступку приступа информација од јавног значаја врло прецизно показује пораст непоступања по захтевима органа јавне власти, те се лако може закључити да би даљи, очекивани пораст броја изјављених жалби наставио да урушава функционалност законом уређеног поступка, даље утицао на већ хроничну преоптерећеност великим бројем предмета у раду службе Повереника, и у крајњој линији у великој мери отежао или потпуно онемогућио остваривање овог права. Одсуство одговорности за кршење закона је главни узрок великог броја жалби Поверенику. Објективна немогућност Повереника да све жалбе реши у законском року, све је чешћи разлог подношења тужби против Повереника за вођење управног спора у коме Управни суд тужиоцу досуђује трошкове поступка на терет буџета.

- „ћутање управе“ - у 2016. години је велики број случајева у којима органи власти нису уопште поступали по примљеним захтевима за слободан приступ информацијама или су одговарали да не могу да доставе информације, са или без аргументације. Таквих случајева тзв. „ћутања администрације“ у односу на број решених је 84,4%, што је за 3,3% мање у односу на 2015. годину, за колико је побољшано макар формално поступање органа да се одговори по захтеву тражиоца. У 2017. години случајеви „ћутања управе“ у односу на број решених жалби је 85,4%, што је за 1% више у односу на 2016. годину. И у 2018. години је велики број случајева у којима органи власти нису уопште поступали по примљеним захтевима за слободан приступ информацијама или су достављали негативан одговор - 82,76%, што је за 2,64% мање у односу на 2017. годину. У 2019. години, од 5.188 решених жалби, 2.306 или 44,44% је изјављено због потпуног игнорисања захтева, а 2.298 жалби или 44,3% на негативан одговор органа. Што се тиче 2020. године, Повереник је решио 3.584 жалбе, од којих је највећи број, њих 1.908 или 53,23%, изјављено због потпуног игнорисања захтева тражилаца информација или достављања негативног одговора, без доношења решења са разлозима одбијања захтева и поуком о правном леку.

Имајући у виду да не постоји јасан тренд смањења броја случајева „ћутања управе“, да је најпозитивнији пад од 3,3% у 2016. години и даље далеко мањи од оног процента који би ефикасно утицао на органе јавне власти да поступају по закону, закључује се да важећим законским одредбама није могуће осигурати снажнију примену и омогућити ефикасно остваривање овог права.

- Смањење броја неоснованих жалби: 2016. - Свега 508 жалби или 15,6% од броја решених жалби, изјављено је против решења органа власти којим се захтев тражиоца одбија као неоснован; у 2017. свега 514 жалби или 14,6% од броја решених жалби, у 2018. - 530 жалби или 13,34% од броја решених жалби, у 2019. - 584 жалбе или 11,26% од броја решених жалби и у 2020. - 787 жалби или 21,96% од укупног броја решених жалби.

Предвиђања даљег смањења броја неоснованих жалби, (тренд пада од преко 1% годишње), уз пропорционалан пораст броја самих жалби даје врло негативну слику отворености државног сектора у блиској будућности.

- Обустава поступка - у 2016. години, као и претходних година, настављен је тренд да се у великом броју основаних жалби, поступак по жалби Повереник завршава обуставом поступка (60,8%) након што органи власти поступе по захтеву тражиоца у међувремену, након сазнања за жалбу и интервенције Повереника, а пре доношења одлуке по жалби; у 2017. години поступак по жалби Повереник завршава обуставом поступка у 1.878 предмета (61,8%), у 2018. у 1.889 предмета (54,85%), у 2019. у 1.786 предмета (41,33%) и у 2020. у 1.357 предмета, односно 37,86% у односу на број основаних жалби.

Сходно томе да је већи напредак у овим случајевима направљен само у претходној години а да се због пандемије COVID 19, није могуће са сигурношћу утврдити даља позитивна кретања броја случајева и постотка обуставе поступка. Може се ипак закључити да за ускраћивање информација није ни било суштинских разлога, те да се тако неодговоран и нерационалан однос органа власти према грађанима и јавним ресурсима могао избећи, као и само изјављивање жалбе, те да би требало увести одређене инструменте који би осигурали стабилан пад постотка обуставе поступка, од преко барем 7-8%.

- Принудно извршење решења Повереника – у 2016. години број поднетих предлога за извршење је био 245, обустављених поступака извршења је био 188, донетих закључака о изрицању новчаних казни 148, а донетих закључака о дозволи извршења 106; у 2017. години број поднетих предлога за извршење је био 342, обустављених поступака извршења је био 298, донетих закључака о изрицању новчаних казни 97 а донетих закључака о дозволи извршења 138; у 2018. години број поднетих предлога за извршење је био 212, обустављених поступака извршења је био 146, донетих закључака о изрицању новчаних казни 7 а донетих закључака о дозволи извршења 112; у 2019. години број поднетих предлога за извршење је био 110, обустављених поступака извршења је био 64, није донет ниједан закључак о изрицању новчаних казни (јер нису постојали услови за доношење услед недостатка елемената за њихово утврђивање) а донетих закључака о дозволи извршења 81; у 2020. години број поднетих предлога за извршење је био 212, обустављених поступака извршења је био 146, донетих закључака о изрицању новчаних казни 7 а донетих закључака о дозволи извршења 112;

Тенденција смањења броја поднетих пред калого за извршење је изузетно ниска, односно предвиђен позитиван тренд пада од 2-4 предлога годишње не представља довољно ефектно побољшање у остваривању овог права у овим случајевима.

Однос изречених и наплаћених новчаних казни – у 2016. години укупан износ изречених новчаних казни-пенала је износио 13.200.000 динара, док је у буџет уплаћено 9.700.000 динара, у 2017. години укупан износ изречених новчаних казни-пенала је износио 9.300.000 динара, док је у буџет уплаћено 2.520.000 динара; у 2018. години укупан износ изречених новчаних казни-пенала је износио 460.000 динара, док је у буџет уплаћено 80.000 динара. У 2019. и 2020. години нису изрицане новчане казне јер, како се наводи у извештајима Повереника, нису постојали услови за њихово изрицање услед недостатка елемената за њихово утврђивање.

Ефикасност новчаног кажњавања које је приметно у 2016. и делом 2017. години нагло је поремећен ступањем на снагу новог Закона о општем управном поступку. Наиме, Повереник је у 2018. години на предлог странке-тражиоца информације принудно извршење применом новчаних пенала, тј. казни могао спроводити само у предметима започетим пре ступања на снагу наведеног закона. Чланом 198. ЗУПа прописано је да се новчана казна за правно лице одређује у распону од половине његових месечних прихода, до десет процената његових годишњих прихода које је остварио у Републици Србији у претходној години, што онемогућује у потпуности Повереника да спроводи принудно извршење. Немогућност новчаног кажњавања за непостуање по закону потпуно обесмишља цео правни оквир слободног приступа информацијама од јавног значаја, Као и одсуство кажњавања у 2019. и 2020. години, те наставак потпуне блокаде новчаног кажњавања у будућем периоду би катастрофално утицао на остваривање овог права у Републици Србији.

Број поднетих тужби против решења Повереника - у 2016. години Управном суду је било 111, од тога 69 од стране приватно-правних субјеката, 15 од стране тужилаштва и 27 од органа јавне власти; у 2017. години укупно 58 тужби, од тога 32 од стране приватно-правних субјеката, четири од стране тужилаштва и 22 од органа јавне власти; у 2018. години укупно 101 тужба, од тога 52 од стране приватно-правних субјеката, 22 од стране тужилаштва и 27 од органа јавне власти; у 2019. години укупно 103 тужбе, од тога 71 од стране приватно-правних субјеката, 16 од стране тужилаштва и 16 од органа јавне власти; у 2020. години укупно 123 тужбе, од тога 99 од стране приватно-правних субјеката, десет од стране тужилаштва и 14 од органа јавне власти. Изузетно мали број тужби је усвојен од стране Управног суда, и то једна у 2016, ниједна у 2017. години, док ниједна одлука Повереника није преиначена у 2018. години али је Управни суд поништио и вратио на поновно одлучивање 13 одлука Повереника по тужбама Републичког јавног тужилаштва (од којих се 12 односио на исту странку у поступку). У 2019. години, Управни суд је преиначио шест одлука Повереника, а на поновно одлучивање вратио 17 одлука. У 2020. години, Управни суд је преиначио осам одлука Повереника, а на поновно одлучивање вратио 11 одлука. У 2016. години Врховни касациони суд је у једном случају донео решење којим је одбачен захтев за преиспитивање пресуде Управног суда, у 2017. години Повереник није располагао овом информацијом, док је у 2018. години поднето 6 захтева за преиспитивање одлуке Управног суда од којих су 2 захтева одбачена, а 4 захтева су одбијена. У 2019. години, Врховном касационом суду је поднето 20 захтева за преиспитивање одлука Управног суда од којих је решено десет тако што су четири захтева одбачена, а шест захтева је одбијено. Током 2020. године, Врховном касационом суду је поднето 26 захтева за преиспитивање

одлука Управног суда, од којих је Повереник поднео осам, а од којих ниједан није решен. Уставном суду су у 2016. години поднете четири уставне жалбе против одлука Повереника док је исти број уставних жалби поднет и у 2019. години. У 2020. години поднето је осам уставних жалби против одлука Повереника, по којима Суд још није донео одлуку. Имајући у виду изнето видљив је тренд активног коришћења судске заштите у предметима по другостепеној одлуци Повереника, али и изузетно мали постотак уважавања тужби, преиначења одлука и враћања на поновно одлучивање. Овим је установљен висок ниво правилности и законитости одлука које је Повереник као надлежни другостепени орган донео у овој управној ствари.

11) Како је искуство у остваривању оваквих промена у поређењу са искуством других држава?

Закон је оцењен као један од најбољих на свету у овој области од стране еминентних међународних невладиних организација (тренутно држи треће место на врло прецизној, статистички обрађеној RTI-RAITING листи најбољих закона о слободном приступу информацијама на свету)). Пројекат *The right to information Raiting* покренут је од стране експертских организација из ове области из земаља ЕУ и Канаде, а окупља стручњаке из преко 80 светских држава који су израдили методологију и спроводе оцењивање закона из ове области свих држава на свету. Методологија предвиђа 60 индикатора који омогућавају статистички прецизно и стручно упоређивање законских одредби са највишим међународним стандардима. Имајући у виду наведено може се закључити да је тренутни законски текст један од најквалитетнијих на свету, док се новим одредбама унапређује постојеће стање, те да су неке од њих новина и на међународном нивоу (одредбе о информатору о раду).

Прилог 3:

КЉУЧНА ПИТАЊА ЗА УТВРЂИВАЊА ЦИЉЕВА

- 1) Због чега је неопходно постићи жељену промену на нивоу друштва?**
- 2) Шта се предметном променом жели постићи?**

Општи циљ реформе је даље унапређење рада јавне управе у складу са принципима тзв. Европског административног простора, односно обезбеђивање високог квалитета услуга грађанима и привредним субјектима, као и стварање такве јавне управе у Републици Србији која ће значајно допринети економској стабилности и повећању животног стандарда грађана.

Акционим планом за спровођење Стратегије реформе јавне управе, у Посебном циљу 5 - Повећање партиципације грађана, транспарентности, унапређење етичких стандарда и одговорности у обављању послова јавне управе, као мера 5.3 - Јачање механизма спољне и унутрашње контроле у јавној управи, предвиђена је припрема, консултације и утврђивање Предлога закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја ради јачања независности институције, проширења круга законских обвезника, унапређења поступка, унапређења проактивне транспарентности, што је такође настављено кроз Акциони план за спровођење Стратегије реформе јавне управе за период 2021-2025. година, циљ 6. односно активност у

3) Да ли су општи посебни циљеви усклађени са важећим документима јавних политика и постојећим правним оквиром, а пре свега са приоритетним циљевима Владе?

Општи циљеви су усклађени са важећим документима јавних политика и постојећим правним оквиром и приоритетним циљевима Владе (Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији и Акциони план за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2018-2020. године и 2021-2025 године).

4) На основу којих показатеља учинка ће бити могуће утврдити да ли је дошло до остваривања општих односно посебних циљева?

Показатељ учинка који је би био остварен усвајањем и спровођењем Закона је представљен у оквиру посебног циља 5. Акционог плана за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2018-2020. године (одељак III Д Стратегије реформе јавне управе) - Повећање партиципације грађана, транспарентности, унапређење етичких стандарда и одговорности у обављању послова јавне управе, кроз индикаторе мере 5.1 - Унапређење услова за учешће заинтересоване јавности у раду јавне управе уз повећање доступности информација о раду јавне управе и јавним финансијама. Наиме у оквиру наведене мере једна од предвиђених активности је и Унапређење проактивне транспарентности – Информатор о раду, кроз израду приручника за коришћења апликације (јединственог информационог система за приступање, обраду и презентовање Информатора о раду) који је у ову сврху израђен, спровођење до 15 обука овлашћених лица у државним органима и ЈЛС, доношење новог Упутства за израду и објављивање Информатора о раду, промоцију апликације ка јавности, цивилном сектору, пословном сектору и медијима, а све на основу усвајања предметних измена и допуна Закона.

Као индикатори ове мере појављује се Процент објављених Информатора о раду путем јединственог информационог система за приступање, обраду и презентовање Информатора о раду 2021. године почетна вредност 0% објављених Информатора о раду путем јединственог информационог система за приступање, обраду и презентовање Информатора о раду 2022. година -25% објављених Информатора о раду; 2023. година-50% објављених Информатора о раду;

Такође, показатељи учинка се налазе и као индикатор испуњења Посебног циља 6. УНАПРЕЂЕН НИВО ОДГОВОРНОСТИ И ТРАНСПАРЕНТНОСТИ НА СВИМ НИВОИМА ВЛАСТИ из Акционог плана за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021-2025. године. Мера 6.5: Унапређење реактивне транспарентности, поступање по прописима из делокруга рада независних државних органа, односно по препорукама независних државних органа -Активност 1.

Показатељи који се односи на транспарентност и одговорност **SIGMA показатељ: Приступ информацијама од јавног значаја** - За оцену приступа информацијама од јавног значаја развијен је посебан SIGMA показатељ који мери ниво до кога је правни и институционални оквир у вези са информацијама од јавног значаја успостављен и промовисање правовременог одговарања на захтеве за приступ информацијама од јавног значаја без наплате трошкова или уз наплату разумних трошкова. У оквиру овог показатеља развијени су потпоказатељи који се могу оценити бодовима у распону од 1 (најслабији учинак) до 5 и 10 (најбољи учинак зависно од потпоказатеља) за нормативни оквир, односно

у распону од 1 (најслабији учинак) до 2,5 и 5 (најбољи учинак зависно од потпоказатеља) за примену у пракси. Нормативни и институционални оквир садржи следеће потпоказатеље: адекватност законодавства које се односи на приступ информацијама од јавног значаја (10); покривеност основних механизма за примену приступа информацијама од јавног значаја (5). Примена у пракси садржи следеће потпоказатеље: проактивност државних органа у омогућавању доступности информација од јавног значаја које се могу наћи на њиховим интернет презентацијама (5); проактивност органа јавне управе на централном нивоу у омогућавању доступности база података које су у њиховом поседу (5); перцепција грађана о доступности информација од јавног значаја (2,5); перцепција привреде о доступности информација од јавног значаја (2,5). Бодови сваког потпоказатеља се сабирају, а потом се укупан збир бодова претвара у коначну вредност. Конвертовање укупног збира бодова у коначну вредност: $0-5 = 0$ $6 - 10 = 1$ $11 - 15 = 2$ $16 - 20 = 3$ $21 - 25 = 4$ $26 - 30 = 5$

Почетна вредност наведеног индикатора је: 21 од максималних 30 бодова у 2017. години,

Наведене индикаторе за Европску комисију прати СИГМА, о којима редовно извештава Комисију у року од две године а Министарство државне управе и локалне самоуправе је координатор за извештавање за Републику Србију по питањима реформе јавне управе.

Додатни показатељ односи се на *Процент извршења предложених односно наложених мера у инспекцијском надзору над применом прописа о слободном приступу информацијама од јавног значаја*. Наведени индикатор прати Управни инспекторат за 2021. годину и надлежни орган задужен за вршење послова инспекцијског надзора над спровођењем Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја за 2022, 2023, 2024. и 2025. годину.

Почетна вредност наведеног индикатора је: 75% у 2019. години.

Додатни показатељ - *Процент органа јавне управе који поступају по одлукама/препорукама Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности* који се прати Стратегијом РЈУ, односи се на имплементацију препорука Повереника где је извор података годишњи извештаји Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности <https://www.poverenik.rs/sr-vu/izvetaji-poverenika.html>;

Почетна вредност наведеног индикатора је: 65% у 2019. години.

Прилог 4:

КЉУЧНА ПИТАЊА ЗА ИДЕНТИФИКОВАЊЕ ОПЦИЈА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА

- 1) Које релевантне опције (алтернативне мере, односно групе мера) за остварење циља су узете у разматрање? Да ли је разматрана „status quo“ опција?
- 2) Да ли су, поред регулаторних мера, идентификоване и друге опције за постизање жељене промене и анализирани њихови потенцијални ефекти?

Питање решавања начина на који би се могло доћи до жељених циљева који би унапредили област слободног приступа информацијама од јавног значаја у Републици Србији, било је разматрано више пута од последњих измена и допуна Закона 2010. године. Имајући у виду да је од тада прошао дуг временски период у којем је из домена праксе органа који примењују закон нотиран велики број решења која се могу побољшати односно увести нова која би решила новонастале проблеме, неспорно је да се они због обимности, али и друштвеног значаја могу решити само изменама постојећег законског текста. Разматрана је и опција да се не мења важећи закон, али на тај начин не био решен у потпуности обим уочених проблема.

3) Да ли су, поред рестриктивних мера (забране, ограничења, санкције и слично) испитане и подстицајне мере за постизање посебног циља?

Нема могућности примене подстицајних мера за постизање посебног циља у овој области.

4) Да ли су у оквиру разматраних опција идентификоване институционално управљачко организационе мере које је неопходно спровести да би се постигли посебни циљеви?

Не

5) Да ли се промена може постићи кроз спровођење информативно-едукативних мера?

Не може се постићи промена кроз спровођење информативно-едукативних мера.

6) Да ли циљне групе и друге заинтересоване стране из цивилног и приватног сектора могу да буду укључене у процес спровођења јавне политике, односно прописа или се проблем може решити искључиво интервенцијом јавног сектора?

Проблем се може решити искључиво интервенцијом јавног сектора.

7) Да ли постоје расположиви, односно потенцијални ресурси за спровођење идентификованих опција?

Не постоје расположиви, односно потенцијални ресурси за спровођење идентификованих опција.

8) Која опција је изабрана за провођење и на основу чега је процењено да ће се том опцијом постичћи жељена промена и остварење утврђених циљева?

Решавање претходно наведених проблема и отворених питања је могуће искључиво кроз инклузиван и транспарентан поступак доношења измена и допуна овог Закона, који би на једном месту на свеобухватан начин унапредио стање у овој области. Одређене ствари би могле бити решене кроз уједначавање праксе, реформисање одређених аката подзаконског и инструкционог типа, међутим с обзиром на број нерешених питања, као и њихову природу, која се директно односи на неадекватне и неефикасне законске одредбе, неспорно је да је то могуће урадити само доношењем нових законских одредби, односно изменом постојећег законског текста. Међутим, само доношење закона није довољно, оно на чему

треба инсистирати и истрајати је природа овог поступка, односно на сарадњи државног и цивилног сектора у поступку израде Нацрта закона. Имајући у виду да су измене поступка доношења прописа већ предвиђене мењањем неких других законских и подзаконских текстова, као и значај директног односа државе и јавности који овај закон уређује, овај поступак ће бити успешан искључиво кроз отворен дијалог са свим актерима, како јавног, тако и цивилног сектора. У поступку је омогућен директан уплив организација цивилног друштва у овај поступак кроз могућност давања коментара, мишљења и сугестија, и то не само кроз пословнички поступак јавне расправе, већ и у поступку изналагања и дефинисања проблема, као и давању предлога пре израде самог Нацрта закона. Иако се претпостављало да сарадња тражилаца и давалаца информација од јавног значаја, због осетљивости теме, неће бити олако достижна, овај принцип је потпуно остварен, путем директног контакта, разговора, размене мишљења и ставова на трибинама и отвореним столовима, али и непосредно путем употребе електронских технологија које олакшавају инклузивност овог поступка путем на пример консултација путем интернета. Посебну ставку у овом процесу представља непосредан контакт Посебне радне групе и Министарства, као надлежног за предлагача овог прописа, са канцеларијом Повереника. Сам Повереник је у јавним наступима, као и у препорукама својих годишњих извештаја, изразио неопходност измена Закона на основу консултативног процеса, па је његово именовање за члана посебне радне групе представљало велико побољшање у заједничком напору при изради измена и допуна овог закона. Како је пандемија COVID 19 утицала на немогућност одржавања великих јавних састанака – округлих столова, што је била пракса у претходном поступку израде Нацрта закона, Министарство државне управе и локалне самоуправе је организовало јавну расправу у периоду од 27. маја до 16. јуна 2021. године. Јавни позив за учешће је упућен представницима државних органа, органа аутономне покрајине и органа јединица локалне самоуправе, представницима академске и стручне јавности, невладиним организацијама и другим заинтересованим лицима, да се упознају са текстом Нацрта закона и дају своје предлоге, примедбе и сугестије. У периоду јавне расправе достављени су изузетно корисни коментари представника државних органа, невладиног сектора и других заинтересованих страна, који значајно доприносе унапређењу законског текста и предложених решења, износећи конструктивне примедбе, коментаре и конкретне предлоге, а Министарство државне управе и локалне самоуправе је објавило и извештај са јавне расправе, који се доставља уз ову анализу.

Прилог 5:

КЉУЧНА ПИТАЊА ЗА АНАЛИЗУ ФИНАНСИЈСКИХ ЕФЕКТА

1) Какве ће ефекте изабрана опција имати на јавне приходе и расходе у средњем и дугом року?

Законске новине које се односе на повећан круг законских обвезника, као и номинално двоструко увећање казни које Повереник изриче могу утицати само у незнатној мери на повећање прихода, имајући у виду да су највећи део законских обвезника управо буџетски корисници. Предлаже се да се распон казни за прекршаје са 5.000 до 50.000 повећа на 20.000 до 100.000 динара. Посебно се предлаже да се за прекршај из садашњег члана 46. тачка 8) Закона (ако орган власти не поступи по захтеву за приступ информацијама у складу

са овим законом) уведе фиксна казна у износу од 30.000 динара, што би био прекршај прописан измењеним чланом 47. Закона.

Највећи део потребних финансијских средстава за институционално јачање Повереника, због проширења овлашћења и могућности образовања канцеларија ван седишта Повереника 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.

Према Акционом плану за спровођење реформе јавне управе за период 2021.-2025. година, у оквиру Мере 6.5 -Унапређење реактивне транспарентности, поступање по прописима из делокруга рада независних државних органа, односно по препорукама независних органа између осталог након доношења Измена и допуна Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, предвиђена је и активност под бројем 3 - јачање кадровских капацитета Повереника, при чему су исказана и потребна и финансијска средства за ту намену, том приликом се имало у виду да се број запослених код Повереника повећава за 20 извршилаца, углавном у највишим звањима, имајући у виду делокруг рада Повереника и сложеност послова. Како је у међувремену, Нацртом закона прописано да Повереник може образовати канцеларије и ван свог седишта за шта је потребно обезбедити и одређен број извршилаца, то се може оквирно проценити да ће Повереник након ступања на снагу напред наведених закона имати потребу за повећањем броја запослених до 30 извршилаца.

- 2) Да ли је финансијске ресурсе за спровођење изабране опције потребно обезбедити у буџету, или из других извора финансирања и којих?
/
- 3) Како ће спровођење изабране опције утицати на међународне финансијске обавезе?
/
- 4) Колики су процењени трошкови увођења промена који проистичу из спровођења изабране опције исказани у категоријама капиталних трошкова, текућих трошкова и зарада?
/
- 5) Да ли је могуће финансирати расходе изабране опције кроз реистрибуцију постојећих средстава?
/

- 6) **Какви ће бити ефекти спровођења изабране опције на расхосе других институција?**
/

Прилог 6

КЉУЧНА ПИТАЊА ЗА АНАЛИЗУ ЕКОНОМСКИХ ЕФЕКТА

- 1) **Које трошкове и користи ће изабрана опција проузроковати привреди, појединој грани, односно одређеној категорији привредних субјеката?**

Нема додатних трошкова за проширени круг субјеката који су новим Законом у обавези да га примењују, већ предложене измене свеобухватно унапређују транспарентност рада кроз нови систем израде и објављивања информатора о раду органа власти, чиме се остварује право јавности на приступ информацијама од јавног значаја у Републици Србији.

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 коме се у тачки 2) прецизира да су информације из правно уређених поступака заштићене само док ти поступци трају, међу којима је наведен и поступак испитивања повреде конкуренције у смислу закона којим је уређена заштита конкуренције.

Привредни субјекти који су предвиђени као нови органи власти овим изменама и допунама Закона - тачке 6) и 7) члана 3. Закона, неће имати додатне трошкове при спровођењу овог закона, осим у случајевима кршења законских одредаба и кажавања, у ком случају су трошкови оправдани. Повећан опсег рада при примени овог закона се не може унапред предвидети генерално за сва привредна друштва, али се може очекивати да се број поднетих захтева пропорционално увећава са величином самих привредних друштва, што одговара и повећаним државним буџетом, односно јавним средствима којим се финансирају, те у истом смислу и количином информација од јавног значаја којима располажу.

- 2) **Да ли изабрана опција утиче на конкурентност привредних субјеката на домаћем и иностраном тржишту и на који начин?**
/
- 3) **Да ли изабране опције утичу на услове конкуренције и на који начин?**
/
- 4) **Да ли изабрана опција утиче на трансфер технологије и/или примену техничко-технолошких, организационих и пословних иновација и на који начин?**
/
- 5) **Да ли изабрана опција утиче на друштвено богатство и његову расподелу и на који начин?**
/
- 6) **Какве ће ефекте изабрана опција имати на квалитет и статус радне снаге, као и права, обавезе и одговорности послодаваца?**
/

Прилог 7

КЉУЧНА ПИТАЊА ЗА АНАЛИЗУ ЕФЕКТА НА ДРУШТВО

1) Колике трошкове и користи (материјалне и нематеријалне) ће изабрана опција проузроковати грађанима?

Изменама и допунама Закона нису предвиђени трошкови за грађане. С друге стране обезбедиће се да поступак приступа информацијама од јавног значаја постигне боље резултате у циљу квалитетнијег и ефикаснијег реализовања права грађана и осталих тражилаца информација и генерално бољој информисаности друштва; већи степен правне сигурности; повећана транспарентност рада органа јавне управе; потпуније остварење јавног интереса; квалитетније утврђивање јавне политике засноване на ажурним и потпуним подацима; побољшано праћење стања у областима у којима се остварују циљеви употребе јавних средстава. Кључни ефекти, са аспекта грађана, постићи ће се омогућавањем коришћења Портала на којем ће са једног места моћи да приступе информаторима о раду свих законских обвезника; обезбедиће се изузетно висок ниво ажурности информација – све промене у информаторима ће морати да се унесу у року од 30 дана од дана настанка промене, док се до сада морало чекати чак и годину дана, односно до момента издавања новог информатора; квалитетније коришћење информација – машински читљив облик информатора ће омогућити лакши развој услуга и дигиталних решења за одређене социјалне услуге или друштвене промене (нпр. креирање веб или мобилне апликације која би грађанима пружала неопходне информације о нпр. потребној документацији за остваривање неког права и др).

Предложеним законским изменама утиче на утврђивање критеријума када се тражиоцу може ускратити приступ информацијама од јавног значаја. 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 домаћаја постојећих одредби члана 9. Закона.

Прецизирање да изузеци од остваривања права нису апсолутни, и 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, што мора бити посебно образложено у решењу.

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 међународне арбитражне поступке који 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 од повреде пословних интереса физичких и правних лица у поступцима пред Комисијом за заштиту конкуренције, 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, тајни податак 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.

Предложеном изменом члана 13. (као и његовог назива) жели се ставити нагласак на посебне случајеве у којима је орган власти може у одређеним ситуацијама да одбије захтев за приступ информацијама, када је захтев такав да би поступање по захтеву 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.

У овом сегменту анализе потребно је поменути измене члана 16. важећег закона где се предвиђа да орган јавне власти може тражиоцу упутити и електронским путем, прецизира да се у том случају дан поступања по захтеву сматра дан слања одговора електронском поштом.

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 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.

Такође, Нацрт закона 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 оранима 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.

Новим ставом прописује се обавеза органа власти да у решењу о одбијању захтева по основу из члана 13. тачка 2) Закона посебно образложи зашто по захтеву није могао да поступи, односно да наведе разлоге који оправдавају одбијање захтева у овом случају.

Предложеним изменама и допунама члана 30. Закона врше се, пре свега, значајна прецизирања у сврху унапређења поступка избора 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.

Велики допринос бољој примени овог закона, тиме и већем нивоу остварења овог права од стране самих грађана, ће допринети увећана могућност Повереника да кажњава случајеве неприступања по захтеву („ћутање управе“), односно давањем овлашћења Поверенику да издаје прекршајне налоге у тим ситуацијама. Имајући у виду превелики број жалби које се подносе у тим случајевима на годишњем нивоу, овај вид корективне функције Повереника ће већ у првој години примене утицати на побољшавање примене овог закона од старне свих органа власти. Такође је ова корективна функција Повереника ојачаја проширењем овлашћења на случајеве кршења одредби закона које се односе на израду информатора о раду али и при годишњем извештавању Повереника од стране органа власти.

- 2) **Да ли ће ефекти реализације изабране опције штетно утицати на неку специфичну групу популације и да ли ће то негативно утицати на успешно спровођење те опције, као и које мере треба предузети да би се ови ризици свели на минимум?**
/
- 3) **На које друштвене групе, а посебно на које осетљиве друштвене групе, би утицале мере изабране опције и како би се тај утицај огледао (пре свега на сиромашне и социјално искључене појединце и групе, као што су особе са инвалидитетом, деца, млади, жене, старији преко 65 година, припадници ромске националне мањине, необразовани, незапослени, избегла и интерно расељена лица и становништво руралних средина и друге осетљиве друштвене групе)?**
/
- 4) **Да ли би и на који начин изабрана опција утицала на тржиште рада и запошљавање, као и на услове за рад (нпр. промене у стопама запослености, отпуштање технолошких вишкова, укинута или новоформирана радна места, постојећа права и обавезе радника, потребе за преквалификацијама или додатним обукама које намеће тржиште рада, родну равноправност, рањиве групе и облике њиховог запошљавања и слично)?**
/
- 5) **Да ли изабране опције омогућавају равноправан третман, или доводе до директне или индиректне дискриминације различитих категорија лица (нпр. на основу националне припадности, етничког порекла, језика, пола, родног идентитета, инвалидитета, старосне доби, сексуалне оријентације, брачног статуса или других личних својстава)?**
/
- 6) **Да ли би изабрана опција могла да утиче на цене роба и услуга и животни стандард становништва, на који начин и у којем обиму?**
/
- 7) **Да ли би се реализацијом изабраних опција позитивно утицало на промену социјалне ситуације у неком одређеном региону или округу и на који начин?**

- /
- 8) **Да ли би се реализацијом изабране опције утицало на промене у финансирању, квалитету или доступности система социјалне заштите, здравственог система или система образовања, посебно у смислу једнаког приступа услугама и правима за осетљиве групе и на који начин?**
- /

Прилог 8

КЉУЧНА ПИТАЊА ЗА АНАЛИЗУ ЕФЕКТА НА ЖИВОТНУ СРЕДИНУ

- 1) **Да ли изабрана опција утиче и у којем обиму утиче на животну средину, укључујући ефекте на квалитет воде, ваздуха и земљишта, квалитет хране, урбану екологију и управљање отпадом, сировине, енергетску ефикасност и обновљиве изворе енергије?**

Предвиђеним измена законског оквира пружена је заштита природним добрима и заштити биљних и животињских врста. Нове одредбе члана 9. којим се пружа заштита природним добрима су унете 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”, бр. 38/09). На овај начин орган власти неће тражиоцу омогућити остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја, ако би тиме угрозио животну средину на коју се тражена информација односи, односно одавање информација о локацији на којој се налазе ретке биљне и животињске врсте а што ће орган власти морати у решењу да образложи.

- 2) **Да ли изабрана опција утиче на квалитет и структуру екосистема, укључујући и интегритет и биодиверзитет екосистема, као и флору и фауну?**

Предложене измене којима се пружа заштита природним добрима важне су 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. Пружена је заштита информација о дивљим врстама, попут локација на којима се примерци налазе, која 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 обзиром на изнето јасно је да ће изабрана опција утицати позитивно на очување и унапређење квалитета екосистема, као и на флору и фауну.

- 3) **Да ли изабрана опција утиче на здравље људи?**
- /

- 4) **Да ли изабрана опција представља ризик по животну средину и здравље људи и да ли се допунским мерама може утицати на смањење тих ризика?**
/
- 5) **Да ли изабрана опција утиче на заштиту и коришћење земљишта у складу са прописима који уређују предметну област?**
/

Прилог 9

КЉУЧНА ПИТАЊА ЗА АНАЛИЗУ УПРАВЉАЧКИХ ЕФЕКТА

- 1) **Да ли се изабраном опцијом уводе организационе, управљачке или институционалне промене и које су то промене?**

Предвиђеним изменама и допунама закона не уводе се организационе, управљачке ни институционалне промене, осим реформе информатора о раду, који ће се одвијати електронским путем преко јединственог информационог система информатора о раду.

Реформом информатора о раду унапређен је начин израде, објављивање и ажурирање истог, и то тако што се уводи јединствени информациони систем информатора о раду којим је превиђено да се сви информатори попуњавају електронски преко апликације на званичној веб презентацији Повереника, а која ће обезбедити да више не постоје непотпуни информатори и да се сви налазе на једном месту. Законом је одређен рок од 30 дана за ажурирање података у информатору и предвиђена је посебна казна за непоступање, док ће прецизан начин употребе овог система бити уређено подзаконским актом Повереника. У складу са тим предвиђена је и измена члана 40. Закона тако што се прописује да Повереник израђује Упутство о изради и начину објављивања информатора о раду и пружа савете, на захтев органа власти, у циљу правилног, потпуног и благовременог испуњења обавезе објављивања информатора о раду. Такође Нацртом закона је предвиђено повећање обима информација које органи достављају Поверенику, у циљу спровођења закона, на годишњем нивоу, такође је прописано у члану 26. којим се мења члан 43. важећег закона да Повереник прописује образац и начин достављања годишњег извештаја о радњама органа предузетих у циљу примене овог закона. Прелазним и завршним одредбама Нацрта закона остављен је период од годину дана од усвајања до примене закона за упознавање и припрему органа у вези са новим начином израде информатора о раду. У том периоду Повереник ће израдити свеобухватно и прецизно упутство о начину коришћења јединственог информационог система информатора о раду, које ће омогућити правилну и успешну примену ових одредби.

- 2) **Да ли постојећа јавна управа има капацитет за спровођење изабране опције (укључујући и квалитет и квантитет расположивих капацитета) и да ли је потребно предузети одређене мере за побољшање тих капацитета?**

С обзиром да се изменама члана 3. Закона проширује круг законских обвезника, као и да су сви обвезници изједначени у обиму обавеза, за одређене органе власти то значи да ће имати нове обавезе – да поступају по захтевима за слободан приступ, да извештавају Повереника о примени закона, као и да израђују информатор о раду. Постојећа јавна управа

има довољно расположивих капацитета за ефикасно спровођење ових активности, имајући у виду да је испуњавање ових обавеза убрзано и унапређено тиме што се исто врши искључиво електронским путем (извештавање Повереника и информатор о раду). С обзиром да је прелазним и завршним одредбама одређено да се примена одредаба о информатору о раду одлаже за годину дана од ступања на снагу Закона, обезбеђен је временски простор за упознавање овлашћених лица о начину спровођења ове обавезе, док ће истовремено бити процењено да ли је за одређене законске обвезнике потребно обезбедити додатно информисање.

- 3) Да ли је за реализацију изабране опције било потребно извршити реструктурирање постојећег државног органа, односно другог субјекта јавног сектора (нпр. проширење, укидање, промене функција/хијерархије, унапређење техничких и људских капацитета и сл.) и у којем временском периоду је то потребно спровести?
/
- 4) Да ли је изабрана опција у сагласности са важећим прописима, међународним споразумима и усвојеним документима јавних политика?
/
- 5) Да ли изабрана опција утиче на владавину права и безбедност?
/
- 6) Да ли изабрана опција утиче на одговорност и транспарентност рада јавне управе и на који начин?

Предвиђене измене и допуне Закона директно и у великој мери утичу на повећање одговорности и транспарентности рада јавне управе. Пре свега утицај који ће повећање круга лица на које се закон односи и њихово изједначавање у свеобухватности испуњавања законских обавеза, ће имати изузетно велики утицај на подизање нивоа информисаности о раду јавног сектора. Имајући у виду наведене измене члана 3. Закона али и реформу информатора о раду корпус доступних информација о раду јавне управе ће бити у великој мери повећан. Реформа информатора о раду којом је предвиђено да ће на Порталу информатора о раду бити информатори свих законских обвезника на једном месту, а сви ће бити и у машински читљивом облику у складу са европским OPEN DATA стандардима, те да ће све промене у информаторима бити унете у року од 30 дана од дана настанка промене, ће директно утицати на повећање транспарентности рада јавног сектора, а притом и имати позитиван утицај и на поверење грађана у државни систем. 3

За јединствени информациони систем, потребно је имплементирати одређен софтвер, спровести одређен број обука код Повереника за лица која ће управљати коришћењем софтвера, који ће спровести одређене обуке за кориснике односно органе власти. Средства потребна за спровођење закона, између осталог планирана су и за један број обука, (12-15 обука) од којих ће неке од обука бити за запослене код Повереника, а друге обуке за кориснике односно органе власти. Обуке ће се обављати у 2022. години и 2023. години како је наглашено у образложењу Нацрта закона. Средства за напред наведене намене биће потребно обезбедити у буџету за 2022. односно 2023. годину. У оквиру наведених средстава на економској класификацији Повереника, планирана су средства и за напред поменути софтвер ради увођења Јединственог информационог система Информатора о раду, средства за израду новог Упутства за израду и

објављивање информатора о раду и Обрасца за достављање извештаја. Како је већ у образложењу наведено, потребна средства треба обезбедити у Буџету Републике Србије за исказане године.

Транспарентност рада ће бити унапређена и кроз повећање броја обавезних информација о раду органа при спровођењу овог закона које су обавезни да достављају Поверенику, тако што се сада достављају и информације о одговорном и овлашћеном лицу, броју поднетих захтева који се односе на информације о здрављу и заштити животне средине, броју поднетих захтева који се односе на информације о располагању јавним средствима и броју поднетих захтева који се односе на информације о поступање органа јавне власти у вршењу послова из своје надлежности. Нове законске одредбе о управном извршењу ће после неколико година омогућити несметано новчано кажњавање лица која не поступају у складу са Законом и утицати на повећавање одговорности у раду јавног сектора. Тиме ће бити отклоњена препрека проузрокована одредбом важећег Закона о општем управном поступку о расписивању новчане казне за правна лица, али и томе што ће спровођење бити обезбеђено кроз судски поступак у складу са Законом о извршењу и обзбеђењу. Такође, повећан износ казни и унапређен поступак новчаног кажњавања ће позитивно утицати на дисциплину органа јавне власти у спровођењу овог закона и остваривању овог права.

Битну новину у поступку 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.

- 7) Које додатне мере треба спровести и колико времена ће бити потребно да се спроведе изабрана опција и обезбеди њено касније доследно спровођење, односно њена одрживост?**

/

Прилог 10:

КЉУЧНА ПИТАЊА ЗА АНАЛИЗУ РИЗИКА

1) Да ли је за спровођење изабране опције обезбеђена подршка свих кључних заинтересованих страна и циљних група? Да ли је спровођење изабране опције приоритет за доносиоце одлука у наредном периоду (Народну скупштину, Владу, државне органе и слично)?

У току израде текста Нацрта закона у складу са прокламованим транспарентним поступком доношења прописа одржаван је сталан контакт Министарства и цивилног сектора као и сарадња са представницима службе Повереника. Сам Повереник је био члан Посебне радне групе и активно учествовао у формулисању измена и допуна Закона као и представници невладиних организација Транспарентност Србија и Партнери Србија. У том циљу одржано је више састанака, спроведена је јавна расправа у периоду од 27. маја до 16. јуна 2021. године, која је у складу са Пословником Владе објављена на сајту Министарства и порталу еУправа. Усвајање овог закона је планирано Годишњим планом рада Владе за 2021. годину. Циљ сарадње са цивилним сектором је у потпуности остварен и кроз коментаре и предлоге који су стигли од стране организација цивилног друштва и заинтересованих појединаца чији уплив у побољшање текста Нацрта закона је веома видљиво. У наставку је извештај о спроведеној јавној расправи.

Да ли постоји још неки ризик за спровођење изабране опције ?

Највећи ризик представљају кратки рокови почетка примене закона, па самим тим и обављање свих активности (израда софтвера, проба софтвера, обука запослених код Повереника, обука запослених у једном броју органа власти) али се са тим у вези дошло до решења кроз оперативни план редоследа радњи који ће уз максимално ангажовање Повереника обезбедити у року почетка примене ових одредби закона. Повереник очекује да ће након ступања на снагу закона, у роковима утврђеним законом, обезбедити све потребне ресурсе за почетак рада Јединственог информационог система Информатора о раду. Такође, напомињемо да је Повереник надлежан за примену Закона о заштити података о личности и поседује сертификат ISO 27701 -Систем управљања информационом сигурношћу којим се обезбеђује заштита безбедности података. Ради ефикаснијег приступања и рада самог Јединственог информационог система Информатора о раду предвиђен је шири круг обука за запослене у органима власти. Овај ризик ипак је значајно смањен прелазном и завршном одредбом Нацрта закона која предвиђа да су органи власти који у складу са чланом 24. овог закона (измењени члан 39. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја) имају обавезу израђивања информатора о раду, дужни да у року од годину дана од дана ступања на снагу овог закона израде информаторе у складу са одредбама тог члана 24. На овај начин дат је додатан временски простор Поверенику да правилно успостави нови електронски систем информатора о раду, чиме је ризик за спровођење изабране опције умањен.

По питању ризика који се односе на ситуације када у другостепеном поступку Повереник буде упућивао разлоге за опозив тајности података у складу са законом који регулише тајност података, Повереник је на становишту да не постоје посебни ризици, осим уобичајених, који се односе на поступање органа по Закону о слободном приступу

информацијама од јавног значаја и поступања по овлашћењима које има Повереник и решењима Повереника.