

Анализа ефеката Нацрта закона критичној инфраструктури

1. Који су проблеми које закон треба да реши?

Област критичне инфраструктуре није регулисана ни једним законом Републике Србије и постоји потреба да се ова област обједини и јасно дефинише имајући у виду да се ради о озбиљној материји.

Проблем који Закон о критичној инфраструктури треба да реши јесте стварање једног интегрисаног система заштите и спасавања који би адекватно одговорио у условима угрожавања, пре свега људских живота, али и критичних националних ресурса.

С обзиром да се ради о широкој, недефинисаној теми, неопходно је критичну инфраструктуру регулисати Законом, којим би се дало усмерење за друге посебне законе. Наиме, Република Србија може бити рањива и постоји потреба да се овим Законом дефинишу стриктне надлежности и одговорности државе.

Законом о ванредним ситуацијама („Службени гласник РС”, бр. 111/09, 92/11 и 93/12) Република Србија се определила да Министарство унутрашњих послова буде надлежно за израду процене угрожености од елементарних непогода и других несрећа, те је доставља Влади на усвајање. Аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, министарства и други органи и организације израђују процену угрожености у делу који се односи на њихов делокруг и достављају је Министарству унутрашњих послова. Сам закон се не бави критичном инфраструктуром, већ како ове опасности посредством критичне инфраструктуре утичу на вредности које треба заштити. Овај закон прописује да се проценом угрожености идентификују извори могућег угрожавања, сагледавају могуће последице, потребе и могућности спровођења мера и задатака заштите и спасавања од елементарних непогода и других несрећа. Процена угрожености садржи нарочито: 1) карактеристике територије, критична постројења, критична места и просторе са гледишта угрожености од елементарних непогода и других несрећа, са евентуалним прекограничним ефектима удеса; 2) повредивост територије од елементарних непогода и других несрећа; 3) анализу могућих последица од елементарних и других несрећа; 4) потребе и могућности за заштиту људи, материјалних добара и животне средине од последица елементарних и других несрећа. Процена предвиђа свеобухватан приступ у заштити критичне инфраструктуре, мада оријентисан на идентификовање извора опасности и последица које поремећаји и прекид у функционисању критичне инфраструктуре има по економију и екологију.

На основу Закона о ванредним ситуацијама донета је Уредба о садржају и начину израде плана заштите и спасавања у ванредним ситуацијама („Службени гласник РС”, бр. 8/211). Овим документом, поред већ наведених елемената процене угрожености, који су дефинисани у Закону о ванредним ситуацијама, предвиђа се

да ће део процене бити и процена критичне инфраструктуре са гледишта елементарних непогода и других већих несрећа. У Србији се овом уредбом први пут уводи појам критичне инфраструктуре, али и даље без јасног дефинисања о којим је елементима или областима инфраструктуре реч. Такође, нису одређени субјекти који би сносили одговорност у заштити критичне инфраструктуре

Питање критичне инфраструктуре може се препознати и у другим нормативно-правним документима који су у претходном периоду предлагани у Републици Србији.

Један такав документ, у којем се помиње критична инфраструктура, је Стратегија развоја информационог друштва у Републици Србији до 2020, у којој се у оквиру поглавља 6.2. помиње следеће: „Потребно је развијати и унапређивати заштиту од напада применом информационо-технолошких технологија на критичне инфраструктурне системе, што поред информационо-комуникационих система могу бити и други инфраструктурни системи којима се управља коришћењем информационо-комуникационих технологија, попут електро-енергетског система. У вези тога је потребно додатно уредити критеријуме за утврђивање критичне инфраструктуре са становишта информационе безбедности, критеријуме за карактеризацију напада применом информационо-технолошких технологија на такву инфраструктуру у односу на класичне облике напада, као и услове заштите у овој области”.

У оквиру Стратегије националне безбедности Републике Србије се не помиње директно појам „критична инфраструктура”, али се наводе њени елементи у деловима који се односе на: проблеме економског развоја Републике Србије услед вишегодишњих економских санкција и уништења виталних објеката привредне и саобраћајне инфраструктуре, енергетску међузависност и осетљивост инфраструктуре за производњу и транспорт енергената и високотехнолошки криминал и угрожавање информационо-технолошких и телекомуникационих система.

У Закону о информационој безбедности („Службени гласник РС”, бр. 6/16), појам критичне информационе инфраструктуре се не помиње као такав, али закон предвиђа ИКТ(информационо-комуникациони систем) системе од посебног значаја који обављају делатности од општег интереса, међу којима многи представљају критичну инфраструктуру, као што су, рецимо, ИКТ системи који се користе у обављању делатности у областима енергетике, саобраћаја, производње и промета наоружања и војне опреме, комуналних делатности, ИКТ системи у здравству и финансијским институцијама. Ови субјекти ће имати обавезе да заштите своје ИКТ системе на одговарајуће начине и да пријављују инциденте надлежним телима, чиме се жели постићи подизање нивоа припремљености оператора (оператор ИКТ система је правно лице, орган јавне власти или организациона јединица органа јавне власти који користи ИКТ систем у оквиру обављања своје делатности, односно послова из своје надлежности) и заштите ИКТ система у Републици Србији. На предлог ресорног министарства, Влада Републике Србије је у марту 2016. године образовала Тело за координацију послова информационе безбедности (у чији састав улазе представници министарстава надлежних за послове

информационе безбедности, одбране, унутрашњих послова, спољних послова, правде, представници служби безбедности, Канцеларије Савета за националну безбедност и заштиту тајних података, Генералног секретаријата Владе, Управе за заједничке послове републичких органа и Националног ЦЕРТ-а.)

Закон о приватном обезбеђењу („Службени гласник РС”, бр.104/13 и 42/15) дефинише појам “обавезно обезбеђених објеката” као “објеката од стратешког значаја за РС и њене грађане, као и објеката од посебног значаја чијим оштећењем или уништењем би могле наступити теже последице по живот или здравље људи или који су од интереса за одбрану земље.” Под обавезно обезбеђеним објектима сматра се и простор на коме се налазе ти објекти и чине њихов саставни део, као и пратећи објекти који су у функцији тих објеката.

Поред наведених, постоји још читав низ секторских закона у областима одбране, тајности података, вода, безбедности хране, просторном планирању, заштити од пожара, заштити животне средине, јавно-приватном партнерству, који не помињу децидно термин „критична инфраструктура“, али који третирају поједине сегменте критичне инфраструктуре као полазну основу.

Имајући у виду најбољу европску праксу, израђена је анализа стања (гап анализа). Последњих година, Република Србија улаже значајне напоре у стварању интегрисаног система заштите и спасавања који би адекватно одговорио у условима угрожавања, пре свега људских живота, али и критичних националних ресурса.

Занимање ЕУ за критичну инфраструктуру земаља чланица проистиче из опасности да би разарање или поремећај извесне критичне инфраструктуре у једној земљи чланице могли непосредно дотицати друге земље чланице. У таквим случајевима заштитне мере су онолико снажне колико је то њихова најслабија карика.

Европска комисија идентификовала је одређене области критичне инфраструктуре. То су: енергија, информационе и комуникационе технологије, вода, храна, финансије, грађанске власти, јавни и правни поредак и сигурност, саобраћај, хемијска и нуклеарна постројења, космос и научно истраживање.

2. Циљеви који се доношењем Закона постижу

Циљ Закона о критичној инфраструктури јесте идентификација и одређивање критичне инфраструктуре Републике Србије и идентификација и одређивање европске критичне инфраструктуре. Одређивање критичне инфраструктуре подразумева процес одређивања система, мрежа и објеката као критичне инфраструктуре у складу са овим законом.

Означавање критичне инфраструктуре има за циљ да се смањи ризик од поремећаја елемената критичне инфраструктуре, који могу утицати на живот становништва.

С обзиром да инфраструктура, идентификована као критична, има велики значај за друштво, постоји обавеза на стварање довољно добрих сигурносних мера које ће служити за умањење ризика од прекида рада. Циљ европске политике у овом подручју представља осигуравање прикладног и једнаког степена заштите за постројења одабране критичне инфраструктуре, што је изводљиво једино на основу заједничког европског оквира за заштиту критичне инфраструктуре.

Новим Законом о критичној инфраструктури уређује се :

- идентификација и одређивање критичне инфраструктуре Републике Србије,
- принципи и планирање заштите критичне инфраструктуре,
- надлежност и одговорност органа и организација у области критичне инфраструктуре,
- информације, извештавање, пружање подршке одлучивању, заштита података, управљање и надзор у области критичне инфраструктуре.

3. Друге могућности за решавање проблема

Изради Закона о критичној инфраструктури приступило се након што се дошло до закључка да би једино доношење новог закона на свеобухватан и ефикасан начин могло да регулише ширу област критичне инфраструктуре.

4. Зашто је доношење акта најбољи начин решавања проблема

Ни једним законом ни подзаконским актом област критичне инфраструктуре у Републици Србији није у целини регулисана, због чега је неопходно да се ова важна област прецизно дефинише и обједини једним законом, с обзиром да се ради о озбиљној материји која је од значаја како за Републику Србију тако и за Европску унију.

Последњих година, Република Србија улаже значајне напоре у стварању интегрисаног система заштите и спасавања који би адекватно одговорио у условима угрожавања, пре свега људских живота, али и критичних националних ресурса.

Један од важних задатака Републике Србије на путу европских интеграција јесте усвајање нормативног оквира везаног за критичну инфраструктуру који ће бити усклађен са елементима Директиве Европског савета 2008/114/ЕС. Директива Европског савета 2008/114/ЕС из 2008. године дефинише критичну инфраструктуру, заједничке процедуре за идентификацију и означавање европске критичне инфраструктуре, заједнички приступ у процени потреба за побољшавање заштите.

5. На кога и како ће највероватније утицати решења у закону?

Влада на предлог Министра надлежног за унутрашње послове одређује критичну инфраструктуру.

Министарства задужена за секторе критичне инфраструктуре имају обавезу да у року дефинисаним Законом о критичној инфраструктури, након завршеног поступка идентификације у складу са дефинисаним критеријумима, Центру за координацију и заштиту критичне инфраструктуре - организационој јединици Министарства унутрашњих послова која је задужена за имплементацију и спровођење овог закона, доставе предлоге критичне инфраструктуре у свом сектору.

Оператори критичне инфраструктуре су дужни да израде безбедоносно-оперативни план за управљање ризиком и на исти прибаве сагласност од стране Центра, при чему су оператори критичне инфраструктуре министарства, јавна предузећа, привредна друштва или друга правна лица која управљају објектима, мрежама или системима који су одређени као критична инфраструктура.

Такође министар надлежан за унутрашње послове доноси ближе прописе о методологији, начину израде и садржају безбедоносно-оперативног плана за управљање ризиком.

6. Какве трошкове ће примена Закона изазвати грађанима и привреди, нарочито малим и средњим предузећима

Примена Закона неће изазвати трошкове грађанима и привреди, а посебно малим и средњим предузећима.

7. Да ли су позитивне последице доношења закона такве да оправдавају трошкове које ће он створити?

За спровођење Закона о критичној инфраструктури није потребно обезбедити додатна средства из буџета Републике Србије, а ефекат предложених решења оправдава доношење Закона.

8. Да ли се Законом подржава стварање нових привредних субјеката и тржишна конкуренција

Закон о критичној инфраструктури нема утицаја на стварање нових привредних субјеката и на тржишну конкуренцију.

9. Да ли су заинтересоване стране имале прилике да се изјасне о Закону

На изради Нацрта закона радила је инетресорна радна група која је поед представника надлежних органа државне управе у свој рад укључила и друге субјекте као што су Стална конференција градова и општина, Привредна комора Србије, Факултет безбедности, Српска асоцијација менаџера корпоративне безбедности и др.

Текст нацрт закона о критичној инфраструктури достављен је на мишљења надлежним министарствима и субјектима чији су представници узели учешће у раду горе наведене радне групе.

10. Које ће се мере током примене закона предузети да би се постигло оно што се законом предвиђа?

Министарство унутрашњих послова врши надзор над применом Закона о критичној инфраструктури и прописа донетих на основу њега.

Министарство унутрашњих послова врши и инспекцијски надзор преко инспектора Центра за координацију и заштиту критичне инфраструктуре.

Сходно нацрту Закона о критичној инфраструктури новчаном казном у износу од 100.000 до 1.000.000 динара казниће се за прекршај правно лице уколико:

- 1) не доставе Центру предлоге критичне инфраструктуре у свом сектору;
- 2) не извештавају Центар о новонасталим променама у свом сектору;
- 3) не доставе Центру предлоге измена и допуна критичне инфраструктуре у свом сектору;
- 4) не прибаве сагласност Центра на безбедоносно-оперативни план за управљање ризиком;
- 5) не доставе Центру предлог за именовање официра за везу;
- 6) лице које је у предлогу за именовање официра за везу достављено Центру не испуњава потребне услове;
- 7) не поступи по налогу инспектора.

Новчаном казном од 50.000 до 100.000 динара казниће се за наведене прекршаје и одговорно лице у надлежном државном органу.

Након ступања на снагу Закона о критичној инфраструктури донеће се подзаконски акти за спровођење наведеног Закона.