На основу члана 41. став 10. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 61/06 – пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13, 76/14 и 8/19 – др. уредба), Министарствo државне управе и локалне самоуправе објављује

**ИЗВЕШТАЈ О СПРОВЕДЕНОЈ ЈАВНОЈ РАСПРАВИ**

**ЗА ЗАКОН О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О СЛОБОДНОМ ПРИСТУПУ ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА**

**I Правни оквир, период, учесници и начин спровођења јавне расправе**

Обавеза доношења **Закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја,** предвиђена је ревидираним Акционим планом за Преговарачко поглавље 23 у поступку приступања Републике Србије Европској унији (Активност 2.2.5.2), Акционим планом за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2021-2025. година као и Акционим планом за спровођење иницијативе Партнерство за отворену управу у Републици Србији за период 2020-2022. година.

Посебна радна група за припрему текста Нацрта закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (у даљем тексту: Нацрт закона) образована је 11. јануара 2021. Године, решењем министра државне управе и локалне самоуправе број 011-00-205/2020-01. Чланови Посебне радне групе су представници Министарства државне управе и локалне самоуправе, Министарства финансија, Министарства правде, Министарства за људска и мањинска права и друштвени дијалог, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Републичког секретаријата за законодавство, Републичког секретаријата за јавне политике, Народне скупштине, Привредне коморе Србије. У раду Посебне радне групе учествовали су и дали допринос, представници Државног правобранилаштва, Града Београда, Апелационог прекршајног суда, као и представници невладиних организација Партнери Србија и Транспарентност Србија.

Као полазну основу за израду Нацрта закона, Посебна радна група је узела Нацрт законског текста о изменама и допунама закона из 2018. године, који је укључио и мишљење Европске комисије, које је израдила СИГМА из 2016. године и анализу примене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја са препорукама за његову измену достављену од Министарства правде у фебруару 2018. године.

Одбор за правни систем и државне органе, на предлог Министарства државне управе и локалне самоуправе, донео је Закључак 05 Број: 011-4833/2021 од 26. маја 2021. године, којим је одобрено спровођење јавне расправе о Нацрту закона и утврђен Програм јавне расправе.

Јавна расправа је спроведена је у периоду од 27. маја до 16. јуна 2021. године.

Програм јавне расправе, са прилозима утврђеним Пословником Владе, објављени су на веб презентацији Министарства државне управе и локалне самоуправе www.mduls.gov.rs са позивом свим заинтересованим странама да у току трајања јавне расправе доставе своје предлоге, сугестије, иницијативе и коментаре на Нацрт закона, на адресу електронске поште: [jrasprava.zospijz@mduls.gov.rs](mailto:jrasprava.zospijz@mduls.gov.rs); као и на адресу седишта Министарства државне управе и локалне самоуправе, Бирчанинова 6, Београд.

Позив за учешће у јавној расправи односио се на државне органе, организације цивилног друштва, стручну јавност и заинтересоване појединце.

Након завршене јавне расправе узети су у разматрање сви предлози, примедбе и сугестије који су примљени како путем електронске поште, тако и путем поште, преко писарнице која води предмете у Министарству.

**II Анализа резултата јавне расправе**

Најзначајније измене које овај Нацрт закона обухвата, односе се на проширивање круга лица на које се закон примењује, прецизирање случајева у којима се може ускратити приступ информацијама од јавног значаја, унапређење поступка избора Поверника кроз јавни позив и услова за престанак функције Повереника, повећање транспарентности рада органа власти кроз реформу информатора о раду, унапређење поступка остваривања овог права кроз управно извршење и прекршајни налог који издаје Повереник у случају ћутања управе, што ће све значајно допринети повећању нивоа остваривања права на приступ информацијама од јавног значаја.

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. Министарство је приликом анализирања приспелих примедби и предлога, идентификовало и размотрило неколико посебних питања, односно група питања која су била предмет нарочитог интересовања и коментарисања од стране заинтересованих лица: већина коментара се односила на круг лица који су обухваћени овим законом (члан 3), услова за ограничење слободног приступа информацијама од јавног значаја (чл. 9 и 13), прецизирање и допуна поступања по захтеву (члан 16), поступање Повереника по жалби (члан 24), управно извршења Повереникових решења (члан 28), поступак предлагања и избора Повереника и престанак мандата (чл. 30 и 31), проширивање надлежности Повереника (чл. 35 и 45) измене и допуне обавезних података које се објављују у информатору о раду (члан 39) и др.

У циљу анализе примљених примедаба, предлога и сугестија, Руководилац Посебне радне групе за припрему текста Нацрта закона, Драгана Потпара, државни секретар у Министарству државне управе и локалне самоуправе, организовала је састанак Посебне радне групе након завршетка јавне расправе, на коме је констатовано следеће:

* Сви учесници јавне расправе упознати су са разлозима и карактером предложених измена Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја;
* Учесници јавне расправе доставили су конкретне примедбе, предлоге и сугестије;
* Електронским путем на објављену адресу електронске поште министарства, пристигао је значајан број истоветних предлога представника цивилног сектора, преко 20.

**III Конкретне примедбе, предлози и сугестије**

Анализом пристиглих коментара утврђено је да се они могу груписати око појединих питања које уређује предложени законски текст, и то:

* Значајан број учесника у јавној расправи доставило је сугестије на **члан 1. Нацрта закона, којим се дефинише орган јавне власти**, и то на начин да би требало прецизирати одредбе које се односе на
* правно лице кoje претежно финансира орган из тач. 1) до 4) oвoг члана;
* привредно друштво чији је оснивач или члан са 10-50% удела односно акција орган власти (1-5) који користе без накнаде или уз симболичну накнаду имовину у јавној својини веће вредности од вредности нето капитала тог друштва или кредит веће вредности од вредности нето капитала тог друштва а за који гарантује орган јавне власти;
* привредно друштво у које је орган власти (1-5) мањински члан или акционар а има фактички утицај на пословање друштва;
* додавање нових органа јавне власти-ћерки компанија;

Коментари се такође односе на брисање верске заједнице и политичке странке из тачке 8) овог члана.

Учесници јавне расправе су указали на потребу да се на прецизнији начин дефинишу одредбе **члана 3. Нацрта закона - Ограничења права,** којима је предвиђена измена и допуна члана 9. Закона. С тим у вези, потребно је преформулисати став 1. овог члана како би било прецизирано да изузеци од остваривања права нису апсолутни, чиме би се ова одредба ускладила са чланом 8. Закона који уређује ограничења права у складу са Уставом Републике Србије и Конвенцијом о основним људским правима. Тако, уместо речи „орган власти *неће* тражиоцу омогућити остваривање права“ требе да стоји следеће: „Орган власти може тражиоцу ускратити приступ информацијама од јавног значаја:“. На тај начин омогућава се и примена начела сразмерности ограничавања права, чак и у случајевима да је интерес права супротстављен интересу живота неког лица, будући да нужно не искључује у целости остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја.

Потребно је прецизирати одредбе које се односе на угрожавање животне средине на коју се захтеване информације односе, као и у случају откривања података о локацији на којој се налазе ретке биљне и животињске врсте.

Предлаже се смањење основа за ограничавање приступа информацијама јер се сви предложени разлози за ограничење права могу подвести под основе предвиђене важећим законом.

- **Члан 6. Нацрта закона- Посебни случајеви ограничења,** предлаже се брисање тачке 2 из става 1. с обзиром да је нејасна је формулација која органима власти даје широку слободу процене да омогуће приступ информацијама односно разлози техничке и економске природе не би требало да одређују стварни обим права на информацију. Другим речима, ограничавање приступа информацијама не може се заснивати на трошковима или организационим капацитетима јавних власти. Носиоци информација имају друге алате за смањење потенцијалног административног и финансијског оптерећења везаног за обраду захтева за информацијама од јавног значаја

* **Члан 9. Нацрта закона – Поступање по захтеву –** ради појашњења злоупотребе- ограничења из члана 6. Нацрта закона предлаже се додавање два нова става, први, који предвиђа да ће, у случају захтева који се односи на информације које се налазе у великом броју докумената, орган власти позвати тражиоца да захтев прецизира или да пре прецизириња изврши увид и други, који прецизира начин на који се врши увид.
* **Члан 10. Нацрта закона – Право на жалбу,** Коментари који се односе на овај члан су врло широког спектра, од оних који траже омогућавање жалби против решења Народне скупштине, председника Републике, Владе Републике Србије, Врховног касационог суда, Уставног суда и Републичког јавног тужиоца. Додавање два нова става која дефинишу да се управни спор може покренути у случају ћутања, без упућивања накнадног захтева од оних који траже додатно прецизизрање, преко предлога за брисање става којим се против решења Народне скупштине, Председника Републике, Владе Републике Србије, Врховног касационог суда, Уставног суда и Републичког јавног тужиоца не може се изјавити жалба, до оних којима се тражи проширење круга органа на чија решења се не може изјавити жалба, као што су Службе НС, Генерални секретаријат Председника Републике и Владе и Службе Владе.
* Коментари који се односе на **члан 11. Нацрта закона о поступку решавања Повереника по жалби -** предложено је скраћење рока за поступање Повереника по жалби на 30 дана од дана пријема жалбе,односно 48 сати од пријема изјашњења органа власти по жалби у складу са чланом 16.ст.2. Закона које се односи на информацију од значаја за заштиту живота, слободе и здравља становништва или заштиту животне средине.
* **Члан 14. - Правни лек против решења Повереника –** Велики број коментара се односио на овај члан Нацрта закона у којима је истакнута критика увођења могућности покретања управног спора од стране органа власти, односно да би увођење ове одредбе угрозило ефикасност остваривања права на приступ информацијама од јавног значаја.
* **Члан 15. – Обавезност и извршење решења Повереника у одредбама два нова члана:** Члан 28а. Закона- предлаже се повећавање лимита за кажњавање и уводи обавеза поновљеног кажњавање у случају непоступања по казни. Предлаже се повећавање лимита за кажњавање, ограничити односно искључити примену члана 198. ЗУП, и извршити повезивање одредби члана 28а и 46. Закона.Став 3. изменити тако да нема минималне казне него само новчана казна у износу од 200.000 динара односно 200.000 динара се замењују са „10% годишњих прихода у претходној години“, односно „до 10% буџетских средстава опредељених за рад тог органа“.

Члан 28б. Закона- предлаже се измена у погледу могућности да тражилац информације поднесе захтев за вођење прекршајног поступка тако што би се брисао ст. 2 и 3 члана (правила о подношењу прекршајних пријава тек након жалби Поверенику), као и да се уведе „категорисано кажњавање“ према табели како би се велика јавна предузећа (ЕПС, Телеком, Србијагас и др.) натерала да уредно дају информације.

**- Члан 17. Нацрта закона - Избор Повереника–** Коментари на овај члан постављају питање оправданости одредбе да само посланичке групе могу да предложе кандидата за избор Повереника већ за избор Повереника предлажу спровођење јавног конкурса уз проширење круга субјеката који могу да предложе кандидата за Повереника, као и образовање стручне комисије за проверу знања кандидата.

Више заинтересованих удружења која се баве заштитом људских и мањинских права и слобода, предложило је да се преиспита предложени начин и поступак избора Повереника. Заинтересована лица су у односу на питање поступка избора навела да би независност, непристрасност и самосталност Повереника неспорно била већа уколико би се обезбедило веће учешће невладиног сектора и других облика грађанских иницијатива и организовања у поступку предлагања кандидата.

Конкретни предлози су се односили, пре свега, на укидање ексклузивног права посланичких група у Народној скупштини да предлажу кандидате за Повереника те ће изабрани кандидат бити на неки начин у односу зависности према политичкој странци која га је предложила на ту јавну функцију. У том смислу је указивано на то да у правном систему Републике Србије већ постоји неколико примера да се руководиоци колективних или инокосних независних државних органа бирају након спроведеног јавног конкурса или позива (избор председника и чланова Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, избор директора Агенције за спречавање корупције). Предлаже се да поступак избора започне објављивањем јавног позива или расписивањем јавног конкурса. Такође, требало би размотрити смањење трајања мандата Повереника са седам на пет година. Именовање Повереника треба унапредити у складу са стандардима Венецијанске комисије (прописивање квалификоване већине чланова одбора код предлагања Народној скупштини која би гарантовала независност избора).

- Указано је на потребу да се пажња посветидодатном регулисањупрестанка мандата Повереника**,** предвиђеним **чланом 18. Нацрта закона,** односно да би требало размотрити да Одбор утврђује да ли постоје разлози за разрешење на основу додатних елемената у овом поступку, као што су јавно слушање на којем би своје мишљење могли да изразе домаћи и међународни стручњаци из област приступа информацијама од јавног значаја, а да се траже одлуке надлежних судова или других контролних органа када се одлучује о нестручност и несавесности у раду Повереника.

* Предложено је да се размотри одредба **члана 22. Нацрта закона - Надлежност Повереника,** тако што би сепредвидело да поред нацрта закона и предлога прописа, Повереник даје мишљења поводом иницираних поступака за оцену уставности и законитости, као и вршење надзора над применом овог закона
* Коментари који се односе на **члан 24.** тј. на **обавезу објављивања информатора** су углавном позитивни с обзиром на стандард проактивне транспарентности, али истичу и могућности проширивање каталога података који се објављују кроз Информатор. Од органа власти би требало тражити да проактивно објављују све категорије информација које потпадају под информације од јавног значаја.
* Одређени коментари и предлози су се односили и на **члан 45. важећег закона,** којим се прописује надзор над спровођењем закона, и то тако што би исти био у надлежности Повереника, а не министарства надлежног за послове управе.

**IV Закључак**

Имајући у виду да су учесници јавне расправе о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја доставили образложене коментаре и сугестије који представљају основу за даље унапређење текста Нацрта закона, Министарство државне управе и локалне самоуправе сматра да је јавна расправа спроведена на квалитетан начин.

Иако је пристигао значајан број сугестија и предлога, анализа је показала да се они могу груписати око одређеног броја чланова односно предложених решења.

Уважавајући значај овог закона, препознат не само у обавезама установљеном стратешким документима у поступку европских интеграција Републике Србије, већ и несумњиву важност коју овај закон има када је у питању унапређење транспарентности рада државне управе и демократизација друштва уопште, Министарство државне управе и локалне самоуправе је у поступку спровођења наведене јавне расправе размотрило све добијене предлоге, сугестије и коментаре и поставило основу за додатно унапређење законског текста.

Након кратког поступка финализације рада на тексту, Министарство ће Нацрт закона који се упућује надлежним органима државне управе на мишљење, објавити на својој веб презентацији и Порталу еУправа.