

ЗАКОН

О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О СЛОБОДНОМ ПРИСТУПУ ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА

Члан 1.

У Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС”, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10) члан 3. се мења и гласи:

„Члан 3.

Орган јавне власти (у даљем тексту: орган власти) у смислу овог закона јесте:

- 1) орган Републике Србије;
- 2) орган територијалне аутономије;
- 3) орган јединице локалне самоуправе;
- 4) орган градске општине;
- 5) јавно предузеће, привредно друштво, установа, организација и друго правно лице, које је основано прописом или одлуком органа из тач. 1)–4) овог члана;
- 6) привредно друштво чији је оснивач или члан Република Србија, територијална аутономија, локална самоуправа или орган из тач. 1)–5) овог члана са 50% или више акција или удела;
- 7) лице које обавља делатности од општег интереса или има јавна овлашћења, у односу на информације које су у вези са обављањем тих делатности или вршење јавних овлашћења;
- 8) правно лице које финансира орган из тач. 1)–6) овог члана, у односу на информације које су у вези са активношћу која се финансира тим средствима, изузев политичке странке и верске заједнице, чија контрола финансирања се врши по посебном закону.”

Члан 2.

У члану 7. после става 1. додаје се став 2. који гласи:

„Када орган власти, информацију од јавног значаја за коју није упућен захтев, достави само неким новинарима или јавним гласилима, ту информацију мора истовремено објавити и на својој интернет презентацији и доставити је без одлагања и сваком другом новинару или јавном гласилу које поднесе захтев. Када орган власти добије од новинара или јавног гласила захтев којим се тражи достављање обавештења или копије документа електронским путем или путем факса, орган власти такву информацију не сме објавити пре него што удовољи захтеву.”

Члан 3.

У члану 8. после става 2. додаје се став 3. који гласи:

„У поступку доношења закона води се рачуна да се другим законима не умањује обим права утврђен овим законом.”

Члан 4.

У називу члана 9, после речи: „добробит земље” везник: „и” замењује се запетом, а после речи: „тајна” додају се запета и речи: „интелектуална и индустријска својина, уметничка и културна добра”.

У члану 9. уводна реченица се мења и гласи:

„Осим кад постоји претежнији интерес јавности да зна, орган власти може тражиоцу ускратити или ограничити остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја, ако би тиме:”.

У тачки 5) речи: „ државна, службена, пословна или друга” бришу се, а речи: „за приступ информацији” замењују се речима: „ јавности да зна;”.

После тачке 5. додаје се тачка 6. која гласи:

„6) повредио право интелектуалне или индустријске својине, угрозио заштиту уметничких и културних добара, израдом и упућивањем копије докумената.”

Члан 5.

У члану 11. реч: „саопштиће”, замењује се речју: „објавиће”, а речи: „односно омогућиће увид у документ који садржи истиниту и потпуну информацију,” бришу се.

Члан 6.

У члану 12. после става 1. додају се ст. 2. и 3. који гласе:

„Када се у случају из става 1. овог члана, захтевом тражи упућивање копије документа, орган власти ће изградити и упутити копију без заштићених информација, на начин да је упућена копија у највећој могућој мери слична оригиналу.

У случајевима из ст. 1. и 2. овог члана, орган власти ће обавестити тражиоца да остала садржина није доступна и донеће решење којим се захтев делимично одбија.”

Члан 7.

Члан 13. мења се и гласи:

„Члан 13.

Орган власти може тражиоцу ускратити или ограничити остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја ако тражилац очигледно злоупотребљава ово право тако што понавља захтев за већ добијеним или доступним информацијама или је захтев очигледно неразуман па би поступање по захтеву представљало недопуштено велико оптерећење органа, несразмерно интересу јавности да зна, при чему је орган власти претходно уложио додатне напоре да удовољи захтеву тражиоца у мери и на начин који не би реметио нормалан процес рада органа.”

Члан 8.

У члану 14, у уводној реченици, речи: „неће тражиоцу омогућити” замењују се речима: „може тражиоцу ускратити или ограничити”, а после речи: „приватност,” додају се речи: „право на заштиту података о личности,”.

У тачки 2) после речи: „врши” додају се речи: „или је вршило”.

У тачки 3) после речи: „понашањем” запета и речи: „нарочито у вези са приватним животом,” замењују се речима: „или изјавама”.

Члан 9.

У члану 15. став 6. реч: „закључак”, замењује се речју: „решење”.

После става 8. додаје се став 9. који гласи:

„О примљеним захтевима, орган власти води посебну евиденцију, у складу са упутством чију садржину прописује Повереник.”

Члан 10.

У члану 17. после става 5. додаје се став 6. који гласи:

„Приход од накнаде за нужне трошкове израде копије докумената и упућивање копија припада органу власти и уплаћује се на његов рачун.”

Члан 11.

У члану 22. став 2. речи: „Врховног суда Србије” замењују се речима: „Врховног касационог суда”.

Члан 12.

У члану 24. став 5. реч: „закључак” замењује се речју: „решење”.

Члан 13.

У називу члана и у члану 27. став 1. речи: „и закључка” бришу се.

После става 1. додаје се нови став 2. који гласи:

„Орган јавне власти, као првостепени орган, не може поднети тужбу против решења Повереника, у материји слободног приступа информацијама од јавног значаја.”

После става 2. који постаје став 3. додаје се став 4. који гласи:

„У управном спору због повреде права на приступ информацијама од јавног значаја, обавеза подношења накнадног захтева органу власти за поступање у накнадном року, није услов за подношење тужбе и заштиту права.”

Члан 14.

У члану 30. став 1. после речи: „информисање” додају се речи: „(у даљем тексту:Одбор)”.

После става 1. додају се нови ст. 2–6. који гласе:

„Кандидата за Повереника Одбору има право да предложи свака посланичка група у Народној скупштини, а више посланичких група могу да предложе заједничког кандидата. Кандидата за Повереника Одбору могу да предложе и најмање десет удружења чији су циљеви усмерени на заштиту људских и мањинских слобода и права и која имају седиште у Републици Србији.

Предлог за избор Повереника утврђује се већином гласова од укупног броја чланова Одбора. Ако удружења из става 2. овог члана нису предложила кандидата за Повереника, приликом утврђивања предлога Одбор ће узети у обзир и мишљења тих удружења о предложеним кандидатима.

Одбор може да одлучи да, пре утврђивања предлога за избор Повереника, одржи седницу на којој ће омогућити свим кандидатима да изнесу своје ставове о улози и начину остваривања дужности Повереника.

Предлог за избор Повереника Одбор ће утврдити најкасније 90 дана пре истека мандата актуелног Повереника.

У случају да Народна скупштина не изврши избор новог Повереника пре истека мандата актуелног Повереника, он ће наставити да обавља дужност док избор не буде извршен.”

Постојећи ст. 2–6. постају ст. 7–11.

Члан 15.

У члану 31. став 2. после тачке додаје се реченица: „У одлуци се утврђује датум престанка дужности.”

У ставу 3. речи: „на казну затвора” замењују се речима: „које га чини неподобним за обављање функције”.

У ставу 4. после речи: „ иницијативу” додају се речи: „Одбора или најмање”, а после речи: „трећине” додају се речи: „ од укупног броја”.

У ставу 5. после речи: „Одбор” запета и речи: „Народне скупштине надлежан за информисање” замењују се речима: „већином од укупног броја чланова Одбора”.

После става 5. додају се нови ст. 6. и 7. који гласе:

„При утврђивању предлога за разрешење због нестручности и несавесности, Одбор ће затражити мишљење удружења из члана 14. овог закона.

Повереник има право да се на седници Народне скупштине на којој се одлучује о његовом разрешењу обрати народним посланицима.”

У досадашњем ставу 6. који постаје став 8, после речи: „Одбор” речи: „Народне скупштине надлежан за информисање” бришу се.

Досадашњи ст. 7. и 8. бришу се.

Члан 16.

У члану 32. став 3. мења се и гласи:

„Повереник има право на плату једнаку плати председника Врховног касационог суда, као и друга права по основу рада, у складу са законом, и право на накнаду трошкова насталих у вези са вршењем своје надлежности.”

У ставу 4. после речи: „или предлог који је дао у вршењу своје надлежности” додају се тачка и реченица која гласи: „Повереник ужива имунитет који ужива народни посланик у Народној скупштини.”

Члан 17.

У члану 33. после става 5. додаје се нови став 6. који гласи:

„Заменик Повереника ужива имунитет који ужива народни посланик у Народној скупштини.”

Постојећи ст. 6. и 7. постају ст. 7. и 8.

После става 8. додаје се став 9. који гласи:

„Заменик Повереника има право на плату једнаку плати судије Врховног касационог суда, као и друга права по основу рада, у складу са законом.”

Члан 18.

После члана 33. додаје се члан 33а који гласи:

„Члан 33а

Повереник, односно заменик Повереника има право на накнаду плате у трајању од шест месеци од дана када му је престала функција, у висини плате коју је имао на дан престанка функције.

Право на накнаду плате из става 2. овог члана престаје пре рока од шест месеци ако бивши повереник, односно заменик повереника, заснује радни однос или стекне право на пензију.”

Члан 19.

Члан 34. мења се и гласи:

„За вршење стручних и административних послова образује се стручна служба Повереника.

Радам стручне службе руководи генерални секретар који испуњава услове за рад у органима државне управе, има правни факултет и најмање девет година радног искуства.

Повереник доноси акте којим уређује рад стручне службе, организацију и систематизацију послова, на које сагласност даје Административни одбор Народне скупштине.

Повереник самостално одлучује, у складу са законом, о пријему лица у радни однос у стручну службу, руковођен потребом професионалног и делотворног вршења своје надлежности.

На генералног секретара и остале запослене у стручној служби Повереника примењују се прописи којима се уређују радни односи у државним органима.

Лицу које ради у стручној служби Повереника припада плата утврђена прописима којима се утврђује плата у државним органима, која се, услед сложености рада и специфичности послова, може увећати до тридесет процената, према критеријумима и у висини додатка које утврђује Повереник.

Средства за рад Повереника и стручне службе обезбеђују се у буџету Републике Србије.”

Члан 20.

У члану 35. став 1. после тачке 6) додаје се нова тачка 7) која гласи:

„7) подноси захтев за покретање прекршајног поступка због кршења овог закона;”.

Досадашња тачка 7) постаје тачка 8).

После става 2. додаје се став 3. који гласи:

„Ради спровођења надлежности из става 1. тачка 7) овог члана, Повереник је овлашћен да од органа власти прибавља податке неопходне за подношење захтева за покретање прекршајног поступка, а органи власти су у обавези да му податке доставе у остављеном року.”

Члан 21.

У члану 38. став 2. у тачки 2) тачка се замењује тачком и запетом.

После тачке 2) додају се тач. 3) и 4) које гласе:

„3) предузима мере потребне за обуку запослених у органу власти и упознавање запослених са њиховим обавезама у вези са правима на приступ информацијама од јавног значаја, ради делотворне примене овог закона;

4) стара се о испуњењу других обавеза које орган власти има на основу овог закона.”

У ставу 3. после речи: „по захтеву” додају се речи: „и спровођење других мера и обавеза из става 2. овог члана”.

Став 4. мења се и гласи: „Повереник има право да надлежним органима предложи предузимање мера ради заштите извора информација од јавног значаја, у складу са посебним законом.”

Ст. 5–8. бришу се.

Члан 22.

Члан 39. мења се и гласи:

„Орган власти израђује и објављује информатор са основним подацима о свом раду, који садржи нарочито:

- 1) основне податке о органу власти и информатору;
- 2) податке о организационој структури органа и опис функција старешина органа;
- 3) опис правила у вези са јавношћу рада и списак најчешће тражених информација од јавног значаја;
- 4) опис надлежности, овлашћења и обавеза органа власти, поступања органа власти у оквиру његових надлежности, овлашћења и обавеза и навођење прописа које орган власти примењује у свом раду;
- 5) опис услуга које орган власти непосредно пружа заинтересованим лицима, опис поступка ради пружања тих услуга и преглед података о пруженим услугама;
- 6) податке о приходима и расходима органа власти, јавним набавкама које спроводи и помоћи коју додељује трећим лицима, као и програмима помоћи чији је орган корисник;
- 7) податке о исплаћеним платама, зарадама и другим примањима;
- 8) податке о средствима рада које орган власти користи;
- 9) податке о начину и месту чувања носача информација, врстама информација које поседује, врстама информација у које омогућава приступ и начину остваривања права из овог закона.

Орган власти објављује информатор на интернету, редовно га ажурира и гарантује за тачност и потпуност објављених података.

Заинтересованом лицу орган власти ће без накнаде омогућити увид у информатор и снимање на медиј тражиоца, или му на захтев одштампати копију информатора уз накнаду нужних трошкова.”

Члан 23.

У члану 40. став 1, члану 42. ст. 1. и 2, члану 43. став 1, члану 47. став 1. и члану 48. став 1, речи: „државни орган”, замењују се речима: „орган власти” у одговарајућем падежу и броју.

У члану 40. додаје се став 2. који гласи:

„Повереник може наложити органу власти да информатор о раду усагласи са одредбама упутства из става 1. овог члана или га упозорити на недостатке информатора.”

Члан 24.

У члану 43. став 1. у тачки 6) тачка се замењује запетом.

После тачке 6) додаје се тачка 7) која гласи:

„7) одговорном и овлашћеном лицу.”

Члан 25.

У члану 46. став 1. у уводној реченици, речи: „ од 5.000 до 50.000”, замењује се речима: „ од 15.000 до 150.000”.

Тачка 5) се мења и гласи:

„5) не објави истиниту и потпуну информацију, а оспорава истинитост и потпуност објављене информације (члан 11).”.

У тачки 6) речи: „став 1” бришу се.

У тачки 7) речи : „став 7” замењују се речима: „ст. 7. и 9”.

У тачки 14) после речи: „решењу” додају се речи: „или упозорењу”, а после речи : „став 1” додају се запета и речи: „ члан 42. став 2”.

У тачки 17) на крају текста тачка се замењује тачком и запетом.

После тачке 17) додаје се тачка 18) која гласи:

„18) ако не достави податке Поверенику неопходне ради покретања прекршајног поступка(члан 35. став 3)”.

Члан 26.

У члану 47. речи: „од 5.000 до 50.000”, замењују се речима: „од 15.000 до 150.000”.

Члан 27.

У члану 48. речи: „од 5.000 до 50.000”, замењују се речима: „од 15.000 до 50.000”.

Члан 28.

После члана 48. додаје се члан 48а који гласи:

„Члан 48а

Прекршајни поступак за прекршаје прописане законом којим се регулише слободан приступ информацијама од јавног значаја не може се покренути ако протекне пет година од када је прекршај учињен.”

Члан 29.

Органи власти који, у смислу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС”, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10), нису имали обавезу израде и објављивања информатора о раду, дужни су да најкасније у року од шест месеци од ступања на снагу овог закона, израде и објаве информатор о раду, а обавеза достављања Поверенику извештаја из члана 43. Закона, за ове органе тече почев за 2012. годину.

Поступци за остваривање права на приступ информацијама и прекршајни поступци, започети пре ступања на снагу овог закона, окончаће се по одредбама закона који је био на снази до ступања на снагу овог закона.

Одредбе члана 20. овог закона примењиваће се по истеку шест месеци од ступања на снагу овог закона.

Члан 30.

Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”.

О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е

ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О СЛОБОДНОМ ПРИСТУПУ ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА

I. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

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

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Закон је од 2004. године до данас више пута мењан, при чему су измене биле усмерене само на отклањање највећих проблема у његовој примени који су уочени у пракси, као на пример у вези са извршењем одлука Повереника, промене надлежног министарства за вршење надзора, изменом казних одредаба. Приликом наведених измена изостајали су захвати који су нужни са становишта развоја људских права, међународних докумената и праксе већине земаља ЕУ као и из разлога што су у међувремену доношени други национални прописи од значаја за остваривање права јавности да зна, као нпр. закон којима се уређује тајност податка, заштита података о личности и сл.

Такође, 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 на њиховим веб-сајтовима.

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

Члан 1. – Овим чланом је јасније дефинисан појам органа јавне власти из члана 3. Закона, проширен круг лица којима се утврђује овај статус, полазећи од реалне ситуације да постоје или су установљене нове категорије лица, попут јавних бележника и сл. која имају значајна јавна овлашћења, на које се Закон није примењивао или друга лица којима није законом поверено вршење јавних овлашћења, али их фактички имају на основу уговора, оснивачких или других аката органа власти (нпр. комуналне делатности).

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

Предложеном формулацијом органа власти превазилази се и проблем двосмислености речи „оснива“ из постојећег текста закона, будући да се она може односити и на оснивање (неким актом) и на статус „оснивача“ у смислу Закона о привредним друштвима. Због тога је потребно недвосмислено одредити да су и оне организације које су основане актом неког органа и она привредна друштва у којима други органи власти учествују са одређеним оснивачким улогом или уделом, такође органи власти.

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

Чланом 2. овог закона се допуњује члан 7. Закона, који говори о забрани дискриминације новинара и јавних гласила, у односу на приступ информацијама од јавног значаја. Иако је одредба начелна, суштински доноси норму процесног карактера, али недовољно разрађене, па је то учињено овим законом. Пракса је показала да су у неким случајевима органи власти фаворизовали јавна гласила која су им блиска, тако што су само њима достављали одређене информације, дајући им на тај начин ексклузивитет, угрожавајући легитимне интересе других медија. Стога је прописана обавеза органа да када информацију учини доступном једном новинару, без да је овај поднео захтев, истовремено исту информацију објави и на својој интернет страници или да је достави на захтев, без одлагања, и сваком другом новинару или јавном гласилу које то затражи. Ово посебно правило се не би односило на случајеве у којима је новинар који је први добио информацију поднео захтев за њом, у том случају би „ексклузивитет” био заснован на преданом новинарском раду, а не на привилеговању новинара од стране органа власти.

Предложеном допуном члана 7. Закона се такође желело постићи то да ради заштите легитимних интереса новинара – истраживача и медија у којима раде, треба обавезати орган који је на захтев новинара или јавног гласила њима доставио неку информацију, да се уздржи од постављања такве информације на интернет страницу пре него што удовоље захтеву. У супротном, органи власти би могли да, као што се дешавало, обесмисле труд новинара истраживача из медија који нису наклоњени органу власти тако што би по добијању захтева учинили доступном информацију широком кругу лица а да тек потом, поступајући у оквиру законског рока, исту ту информацију доставе и новинару који ју је тражио.

Члан 3. прописује да се у поступку доношења закона води рачуна да се другим законима не умањује обим права утврђен овим законом, полазећи од уставног начела (члан 20. став 2. Устава) да се достигнути ниво права не може смањивати, а да у пракси постоје покушаји да се ниво права који је остварен седмогодишњом применом Закона о слободном приступу информацијама умањи приликом доношења других закона па и подзаконских општих аката.

Један од најчешћих видова покушаја да се организовано умање права која гарантује Закон су одредбе других закона па чак и аката ниже правне снаге којима се одређене 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 која се, само на начин и под условима прописаним овим законом, може оспоравати.

Предложеном допуном члана 8. Закона, овај проблем би био делимично ублажен, с тим да остаје обавеза надлежних органа за убудуће да приликом усвајања нових закона, воде бригу о јединству правног поретка земље.

Члан 4. Овим чланом је у тачки 5) члана 9. Закона изостављено набрајање врста тајни, као нпр. службена, државна, пословна и др., будући да неке од њих Закон о тајности података (2009) и не познаје, као нпр. службену тајну.

Такође је прецизирано неколико изузетака 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.

У складу са наведеним изменама, усаглашен је и наслов члана 9. Закона, а уводна реченица овог члана је такође усклађена терминолошки са чланом 8. Закона, али је веома значајна и са становишта отклањања нејасноћа у поступању органа.

Члан 5. се односи на одредбу чл. 11. Закона о оспоравању објављене информације од стране органа власти која је овим изменама побољшана у интересу јавности. Она обавезује органе власти да праву информацију и објаве, уместо да само издају саопштење у којем ће демантовати раније објављену информацију.

Чланом 6. је побољшана односно разрађена одредба чл. 12. Закона, о раздвајању информација, због уочених проблема у пракси. Конкретизацијом ове одредбе тражиоцу се омогућава да добије реалнију слику о целом документу у ситуацији када је орган власти поједине делове заштитио, односно избрисао. Такође је прецизирана обавеза органа да у таквој ситуацији донесе решење којим се захтев делимично одбија, у делу који се односи на заштићене податке, а што проистиче из општих правила управног поступка.

Члан 7. се односи на злоупотребу слободног приступа информацијама од јавног значаја из чл. 13. Закона. Практика је показала да су ове одредбе чешће биле злоупотребљаване од стране органа власти, уместо тражиоца. Ово због тога што неки од постојећих видова злоупотребе права наведених у Закону, то не могу да буду, или нису јасно дефинисани, па подлежу субјективној оцени органа, као нпр. често подношење захтева. Имајући у виду да право на приступ информацијама припада свакоме, да евентуално одбијање да се захтеву удовољи само зато што је исто лице већ тражило неке друге информације, нема никаквог смисла, јер те информације уместо тражиоца може формално затражити неко други. Сам чин поновног подношења захтева за истим информацијама такође не може бити довољан разлог за одбијање захтева, јер је могуће да орган власти није по првом захтеву дао одговор или га није дао на начин на који је тражен(дозволио увид али не и копију документа или дозволи транскрипте, али не и аудио снимак). Стога је злоупотреба сведена на ситуацију када се захтев понавља за већ добијеним или доступним информацијама, као и на ситуације када се је захтев очигледно неразуман па би поступање по захтеву представљало недопуштено велико оптерећење органа, несразмерно интересу јавности да зна, при чему је орган власти претходно уложио додатне напоре да тражиоцу удовољи захтеву у мери и на начин који не би реметио нормалан процес рада органа, што је у случају жалбе, односно управног спора, орган дужан и да докаже.

Такође, 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.

Члан 8. се односи на приватност и друга права личности регулисана чланом 14. Закона. Овим изменама је право на заштиту података о личности установљено Уставом Републике Србије (2006) и Законом о заштити података о личности (2008), предвиђено као посебан могући разлог ограничења права јавности да зна. Код личности од посебног интереса за јавност, односно носиоца државне или политичке функције, круг информација које могу бити доступне јавности проширен је и на информације у вези са функцијом коју је то лице вршило. Побољшана је формулација трећег законског изузетка који се односи на ситуације када је лице само дало повода за објављивање информацијама, у корист заштите приватног живота. Измена у уводној реченици је терминолошке природе, ради усаглашавања са одредбама члана 8. Закона, али је веома битна са становишта отклањања нејасноћа у поступању органа.

Чланом 9. овог закона допуњен је члан 15. Закона у делу који регулише вођење евиденције о примљеним захтевима. Прописано је да ће се евиденција водити о свим захтевима, уместо само за усмене захтеве, према важећем закону, а да ће Повереник донети упутство о начину вођења евиденције о примљеним захтевима.

Члан 10. Овим чланом је допуњен чл. 17. Закона. Прописано да приход од накнаде нужних трошкова насталих израдом и упућивањем копија докумената, припада органу власти који је те трошкове реално и имао и да се они уплаћују на његов рачун. До сада, ови трошкови су представљали приход Републике Србије, према Уредби о висини накнаде трошкова за издавање копија докумената („Сл. гласник РС” бр. 8/06), обзиром да Законом то питање није било регулисано. Иницијатива за ову измену потиче од великог броја органа власти.

Члан 11. садржи терминолошку измену као последицу промене назива Врховног суда Србије у Врховни касациони суд.

Члан 12. и 13. се односи на измену назива појединачног управног акта, решења уместо закључка, у чл. 24. и 27. Закона.

Члан 13. такође допуњује постојећи члан 27. Закона који се односи на управни спор у материји слободног приступа информацијама од јавног значаја. Допуном се предвиђа да у управном спору због повреде права на приступ информацијама од јавног значаја, обавеза додатног подношења захтева органу власти за поступање у накнадном року, није услов за подношење тужбе и заштиту права на приступ информацијама од јавног значаја. Предложена одредба проистиче из постојећег става 2. овог члана по коме је управни спор за остваривање овог права хитан, као и из чињенице да у материји слободног приступа информацијама тзв. ћутање управе није дозвољено, већ напротив, санкционисано. Осим тога, резултат успешно окончаног управног спора у случајевима „ћутања управе” је да се органу власти налаже да донесе решење, што је за материју слободног приступа информацијама потпуно непримерено, зато што Законом предвиђа да се решење доноси само у ситуацијама када се

захтев одбија, а то би значило да се поводом управног спора, орган приморава да одбије захтев тражиоца.

Ради спречавања непотребног администрирања и трошкова поступка поводом великог броја тужби које органи власти подnose против решења Повереника донетих по жалби због повреде права утврђених Законом, а које суд одбацује као недопуштене, допуњен је члан 27. Закона експлицитном одредбом да орган јавне власти, као првостепени орган не може поднети тужбу против решења Повереника, као другостепеног органа, у материји слободног приступа информацијама од јавног значаја, што проистиче из законских одредаба о томе ко може бити тужилац у управном спору.

Члан 14. и 15. Овим члановима се уређује поступак за избор и престанак функције Повереника, која питања нису у потпуности уређени важећим законом, као нпр. када започиње поступак, ко може предлагати кандидата, односно иницирати разрешење, начин утврђивања предлога од стране надлежног скупштинског одбора, ко даје мишљење код разрешења због нестручног и несавесног рада и сл. Приликом предложених решења, осим релевантних законских одредаба, узети су у обзир и ставови из Извештаја Венецијанске комисије и потреба укључивања цивилног друштва у процесе одлучивања.

Чл. 16-19. се регулишу услови за рад стручне службе Повереника, плате запослених, укључујући плату Повереника и заменика Повереника, будући да плата заменика није уопште била прописана законом, да се одредбе о плати Повереника нису мењале ни након добијања значајних нових надлежности, овлашћења и одговорности у области заштите података о личности, укључујући послове инспекцијског надзора као и нова овлашћења утврђена овим законом, и будући да је иста испод нивоа утврђеног за руководиоце других независних државних органа, укључујући и оне који имају само овлашћења за давање препорука. Овим изменама надомештене су оне одредбе које се односе на рад стручне службе Повереника које нису садржане у одговарајућим системским прописима, као ни за друге независне државне органе. Предвиђена је могућност институционалног додатка на плате запослених у служби Повереника, према критеријумима и у висини додатка које утврђује Повереник, имајући пре свега у виду запослене који врше контролну функцију, а који послови су због посебних услова рада и сложености, додатно вредновани и у другим државним органима.

Члан 20. - овим чланом је допуњен члан 35. Закона, у погледу надлежности тако што се утврђује овлашћење Повереника да подноси захтеве за покретање прекршајног поступка у случају кршења Закона. Потреба за овом изменом проистекла је из реалне ситуације да је релативно мали број покренутих прекршајних поступака због кршења Закона у односу на број почињених прекршаја. Разлози за такву слабост проистичу из малог броја управних инспектора и великог броја органа који су обвезници по Закону. Поред тога, Повереник, по природи послова које обавља, има могућност да сазна за велики број прекршаја који су почињени у примени Закона. Тренутно, Повереник о тако уоченим прекршајима обавештава Министарство које даље покреће прекршајне поступке. На овај начин се губи драгоцено време, посебно у оним ситуацијама које могу довести до застарелости прекршаја.

У вези с тим, поштујући норму из чл. 42. Устава и Закона о заштити података, утврђено је и овлашћење Повереника да прибавља податке неопходне за подношење захтева, односно обавеза органа да те податке доставе Поверенику.

Чланом 21. су проширена овлашћења лица која су у органу власти овлашћена да поступају по захтевима за приступ информацијама, у погледу

предузимања мера за спровођење обуке и старања о другим обавезама које орган има по Закону, што се фактички и до сада чинило.

Такође су измењене одредбе о заштити извора информација тако што је овим законом прописано овлашћење Повереника у погледу предлагања надлежним органима мера ради заштите извора информација, у складу са посебним законом, полазећи од тога да је ова материја сада уређена у више посебних закона, о информисању, о државним службеницима и намештеницима, о Агенцији за борбу против корупције и др. и да је у плану доношење посебног закона који би уредио ово питање. Постојећа одредба Закона је неприменљива јер обезбеђује заштиту од одговорности у случају када овлашћено лице ода ону информацију коју иначе по Закону не може ускратити.

Чл 22.-23. побољшана је и прецизирана одредба члан 39. Закона којим се уређује објављивање информатора о раду органа власти, што доприноси квалитетнијем и лакшем остваривању права јавности да зна, односно фаворизује приступ информацијама на проактивној основи. Истовремено је измењена одредба чл. 40. Закона у погледу круга органа на које се односи ова обавеза као и обавезе у погледу подношења годишњег извештаја и спровођења обуке запослених, о чему је било више речи у образложењу члана 1. овог закона. Предвиђене су и мере које Повереник може предузети у вези са објављивањем информатора о раду.

Обавеза објављивања информатора о раду је тренутно лоше уређена као нпр. да се објављивање информатора врши једном годишње, без обавезе да се редовно ажурира, да се та обавеза односи само на одређени круг органа, а не све органе јавне власти, а и садржај информатора не одговара у потпуности врсти информација у погледу којих постоји највеће интересовање јавности. Предложене измене су компатибилне решењима која су већ садржана у Упутству за израду и објављивање информатора које је Повереник донео у 2010. г.

Чланом 24. је у вези са годишњим извештајима о спровођењу Закона које органи власти подносе Поверенику. Прописано је да извештај треба да садржи и податак о одговорном и овлашћеном лицу у органу власти из чисто практичних разлога, у складу са изменама из члана 20. овог закона.

Чл. 25.-28. поједине казнене одредбе су усаглашене са предложеним изменама у овом закону и истовремено су повећани износи новчаних казни за утврђене прекршаје, обзиром да новчане казне за прекршаје због повреде Закона казне нису мењане од његовог доношења, а у међувремену је донет нови Закон о прекршајима којим су распони новчаних казни повећани. У пракси, изречене казне су биле на граници законског минимума чиме се не постиже сврха кажњавања.

Полазећи од проблема који дотиче и друге антикорупцијске законе у вези са застаривањем покретања прекршајног поступка, предвиђен је дужи рок застарелости, у складу са роком који Закон о прекршајима у том погледу допушта. Статистика о броју евидентираних случајева кршења Закона и броју процесуираних предмета говори да се ради недозвољено малом проценту случајева у којима је покренут прекршајни поступак, а да није наступила застарелост.

Члан 29. садржи прелазне одредбе којима се уређује поступање са започетим поступцима по важећем закону. Истовремено је одложена примена одредби о обавези објављивања информатора о раду за оне органе јавне власти који ту обавезу раније нису имали, као и обавеза у погледу достављања годишњег извештаја. Такође је одложена примена овлашћења Повереника из

чл. 20. овог закона, јер за то сада не постоје реални услови у погледу капацитета.

Чланом 30. је, сагласно Уставу Републике Србије, уређено ступање на снагу закона, осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”.

IV. СРЕДСТВА ПОТРЕБНА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

За спровођење овог закона није потребно обезбеђивати додатна средства у буџету Републике Србије.

V. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА ПО ХИТНОМ ПОСТУПКУ

Предлаже се да се закон усвоји по хитном поступку како би се створили услови за квалитетније остваривање уставног права грађана и других лица на слободан приступ информацијама од јавног значаја, као ефикасног механизма за откривање и борбу против корупције, у складу са опредељењем државе и захтевима међународне заједнице.