

Z A K O N

O IZMENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA

Član 1.

U Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („Službeni glasnik RS”, br. 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10) član 3. se menja i glasi:

„Član 3.

Organ javne vlasti (u daljem tekstu: organ vlasti) u smislu ovog zakona jeste:

- 1) organ Republike Srbije;
- 2) organ teritorijalne autonomije;
- 3) organ jedinice lokalne samouprave;
- 4) organ gradske opštine;
- 5) javno preduzeće, privredno društvo, ustanova, organizacija i drugo pravno lice, koje je osnovano propisom ili odlukom organa iz tač. 1)–4) ovog člana;
- 6) privredno društvo čiji je osnivač ili član Republika Srbija, teritorijalna autonomija, lokalna samouprava ili organ iz tač. 1)–5) ovog člana sa 50% ili više akcija ili udela;
- 7) lice koje obavlja delatnosti od opšteg interesa ili ima javna ovlašćenja, u odnosu na informacije koje su u vezi sa obavljanjem tih delatnosti ili vršenje javnih ovlašćenja;
- 8) pravno lice koje finansira organ iz tač. 1)–6) ovog člana, u odnosu na informacije koje su u vezi sa aktivnošću koja se finansira tim sredstvima, izuzev političke stranke i verske zajednice, čija kontrola finansiranja se vrši po posebnom zakonu.”

Član 2.

U članu 7. posle stava 1. dodaje se stav 2. koji glasi:

„Kada organ vlasti, informaciju od javnog značaja za koju nije upućen zahtev, dostavi samo nekim novinarima ili javnim glasilima, tu informaciju mora istovremeno objaviti i na svojoj internet prezentaciji i dostaviti je bez odlaganja i svakom drugom novinaru ili javnom glasilu koje podnese zahtev. Kada organ vlasti dobije od novinara ili javnog glasila zahtev kojim se traži dostavljanje obaveštenja ili kopije dokumenta elektronskim putem ili putem faksa, organ vlasti takvu informaciju ne sme objaviti pre nego što udovolji zahtevu.”

Član 3.

U članu 8. posle stava 2. dodaje se stav 3. koji glasi:

„U postupku donošenja zakona vodi se računa da se drugim zakonima ne umanjuje obim prava utvrđen ovim zakonom.”

Član 4.

U nazivu člana 9, posle reči: „dobrobit zemlje” veznik: „i” zamenjuje se zapetom, a posle reči: „tajna” dodaju se zapeta i reči: „intelektualna i industrijska svojina, umetnička i kulturna dobra”.

U članu 9. uvodna rečenica se menja i glasi:

„Osim kad postoji pretežniji interes javnosti da zna, organ vlasti može tražiocu uskratiti ili ograničiti ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja, ako bi time:”.

U tački 5) reči: „državna, službena, poslovna ili druga” brišu se, a reči: „za pristup informaciji” zamenjuju se rečima: „javnosti da zna;”.

Posle tačke 5. dodaje se tačka 6. koja glasi:

„6) povredio pravo intelektualne ili industrijske svojine, ugrozio zaštitu umetničkih i kulturnih dobara, izradom i upućivanjem kopije dokumenata.”

Član 5.

U članu 11. reč: „saopštiće”, zamenjuje se rečju: „objaviće”, a reči: „odnosno omogućiće uvid u dokument koji sadrži istinitu i potpunu informaciju,” brišu se.

Član 6.

U članu 12. posle stava 1. dodaju se st. 2. i 3. koji glase:

„Kada se u slučaju iz stava 1. ovog člana, zahtevom traži upućivanje kopije dokumenta, organ vlasti će izraditi i uputiti kopiju bez zaštićenih informacija, na način da je upućena kopija u najvećoj mogućoj meri slična originalu.

U slučajevima iz st. 1. i 2. ovog člana, organ vlasti će obavestiti tražioca da ostala sadržina nije dostupna i doneće rešenje kojim se zahtev delimično odbija.”

Član 7.

Član 13. menja se i glasi:

„Član 13.

Organ vlasti može tražiocu uskratiti ili ograničiti ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja ako tražilac očigledno zloupotrebljava ovo pravo tako što ponavlja zahtev za već dobijenim ili dostupnim informacijama ili je zahtev očigledno nerazuman pa bi postupanje po zahtevu predstavljalo nedopušteno veliko opterećenje organa, nesrazmerno interesu javnosti da zna, pri čemu je organ vlasti prethodno uložio dodatne napore da udovolji zahtevu tražioca u meri i na način koji ne bi remetio normalan proces rada organa.”

Član 8.

U članu 14, u uvodnoj rečenici, reči: „neće tražiocu omogućiti” zamenjuju se rečima: „može tražiocu uskratiti ili ograničiti”, a posle reči: „privatnost,” dodaju se reči: „pravo na zaštitu podataka o ličnosti.”.

U tački 2) posle reči: „vrši” dodaju se reči: „ili je vršilo”.

U tački 3) posle reči: „ponašanjem” zapeta i reči: „naročito u vezi sa privatnim životom,” zamenjuju se rečima: „ili izjavama”.

Član 9.

U članu 15. stav 6. reč: „zaključak”, zamenjuje se rečju: „rešenje”.

Posle stava 8. dodaje se stav 9. koji glasi:

„O primljenim zahtevima, organ vlasti vodi posebnu evidenciju, u skladu sa uputstvom čiju sadržinu propisuje Poverenik.”

Član 10.

U članu 17. posle stava 5. dodaje se stav 6. koji glasi:

„Prihod od naknade za nužne troškove izrade kopije dokumenata i upućivanje kopija pripada organu vlasti i uplaćuje se na njegov račun.”

Član 11.

U članu 22. stav 2. reči: „Vrhovnog suda Srbije” zamenjuju se rečima: „Vrhovnog kasacionog suda”.

Član 12.

U članu 24. stav 5. reč: „zaključak” zamenjuje se rečju: „rešenje”.

Član 13.

U nazivu člana i u članu 27. stav 1. reči: „i zaključka” brišu se.

Posle stava 1. dodaje se novi stav 2. koji glasi:

„Organ javne vlasti, kao prvostepeni organ, ne može podneti tužbu protiv rešenja Poverenika, u materiji slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja.”

Posle stava 2. koji postaje stav 3. dodaje se stav 4. koji glasi:

„U upravnom sporu zbog povrede prava na pristup informacijama od javnog značaja, obaveza podnošenja naknadnog zahteva organu vlasti za postupanje u naknadnom roku, nije uslov za podnošenje tužbe i zaštitu prava.”

Član 14.

U članu 30. stav 1. posle reči: „informisanje” dodaju se reči: „(u daljem tekstu: Odbor)”.

Posle stava 1. dodaju se novi st. 2–6. koji glase:

„Kandidata za Poverenika Odboru ima pravo da predloži svaka poslanička grupa u Narodnoj skupštini, a više poslaničkih grupa mogu da predlože zajedničkog kandidata. Kandidata za Poverenika Odboru mogu da predlože i najmanje deset udruženja čiji su ciljevi usmereni na zaštitu ljudskih i manjinskih sloboda i prava i koja imaju sedište u Republici Srbiji.

Predlog za izbor Poverenika utvrđuje se većinom glasova od ukupnog broja članova Odbora. Ako udruženja iz stava 2. ovog člana nisu predložila kandidata za Poverenika, prilikom utvrđivanja predloga Odbor će uzeti u obzir i mišljenja tih udruženja o predloženim kandidatima.

Odbor može da odluči da, pre utvrđivanja predloga za izbor Poverenika, održi sednicu na kojoj će omogućiti svim kandidatima da iznesu svoje stavove o ulozi i načinu ostvarivanja dužnosti Poverenika.

Predlog za izbor Poverenika Odbor će utvrditi najkasnije 90 dana pre isteka mandata aktuelnog Poverenika.

U slučaju da Narodna skupština ne izvrši izbor novog Poverenika pre isteka mandata aktuelnog Poverenika, on će nastaviti da obavlja dužnost dok izbor ne bude izvršen.”

Postojeći st. 2–6. postaju st. 7–11.

Član 15.

U članu 31. stav 2. posle tačke dodaje se rečenica: „U odluci se utvrđuje datum prestanka dužnosti.”

U stavu 3. reči: „na kaznu zatvora” zamenjuju se rečima: „koje ga čini nepodobnim za obavljanje funkcije”.

U stavu 4. posle reči: „inicijativu” dodaju se reči: „Odbora ili najmanje”, a posle reči: „trećine” dodaju se reči: „od ukupnog broja”.

U stavu 5. posle reči: „Odbor” zapeta i reči: „Narodne skupštine nadležan za informisanje” zamenjuju se rečima: „većinom od ukupnog broja članova Odbora”.

Posle stava 5. dodaju se novi st. 6. i 7. koji glase:

„Pri utvrđivanju predloga za razrešenje zbog nestručnosti i nesavesnosti, Odbor će zatražiti mišljenje udruženja iz člana 14. ovog zakona.

Poverenik ima pravo da se na sednici Narodne skupštine na kojoj se odlučuje o njegovom razrešenju obrati narodnim poslanicima.”

U dosadašnjem stavu 6. koji postaje stav 8, posle reči: „Odbor” reči: „Narodne skupštine nadležan za informisanje” brišu se.

Dosadašnji st. 7. i 8. brišu se.

Član 16.

U članu 32. stav 3. menja se i glasi:

„Poverenik ima pravo na platu jednaku plati predsednika Vrhovnog kasacionog suda, kao i druga prava po osnovu rada, u skladu sa zakonom, i pravo na naknadu troškova nastalih u vezi sa vršenjem svoje nadležnosti.”

U stavu 4. posle reči: „ili predlog koji je dao u vršenju svoje nadležnosti” dodaju se tačka i rečenica koja glasi: „Poverenik uživa imunitet koji uživa narodni poslanik u Narodnoj skupštini.”

Član 17.

U članu 33. posle stava 5. dodaje se novi stav 6. koji glasi:

„Zamenik Poverenika uživa imunitet koji uživa narodni poslanik u Narodnoj skupštini.”

Postojeći st. 6. i 7. postaju st. 7. i 8.

Posle stava 8. dodaje se stav 9. koji glasi:

„Zamenik Poverenika ima pravo na platu jednaku plati sudije Vrhovnog kasacionog suda, kao i druga prava po osnovu rada, u skladu sa zakonom.”

Član 18.

Posle člana 33. dodaje se član 33a koji glasi:

„Član 33a

Poverenik, odnosno zamenik Poverenika ima pravo na naknadu plate u trajanju od šest meseci od dana kada mu je prestala funkcija, u visini plate koju je imao na dan prestanka funkcije.

Pravo na naknadu plate iz stava 2. ovog člana prestaje pre roka od šest meseci ako bivši poverenik, odnosno zamenik poverenika, zasnuje radni odnos ili stekne pravo na penziju.”

Član 19.

Član 34. menja se i glasi:

„Za vršenje stručnih i administrativnih poslova obrazuje se stručna služba Poverenika.

Radom stručne službe rukovodi generalni sekretar koji ispunjava uslove za rad u organima državne uprave, ima pravni fakultet i najmanje devet godina radnog iskustva.

Poverenik donosi akte kojim uređuje rad stručne službe, organizaciju i sistematizaciju poslova, na koje saglasnost daje Administrativni odbor Narodne skupštine.

Poverenik samostalno odlučuje, u skladu sa zakonom, o prijemu lica u radni odnos u stručnu službu, rukovođen potrebom profesionalnog i delotvornog vršenja svoje nadležnosti.

Na generalnog sekretara i ostale zaposlene u stručnoj službi Poverenika primenjuju se propisi kojima se uređuju radni odnosi u državnim organima.

Licu koje radi u stručnoj službi Poverenika pripada plata utvrđena propisima kojima se utvrđuje plata u državnim organima, koja se, usled složenosti rada i specifičnosti poslova, može uvećati do trideset procenata, prema kriterijumima i u visini dodatka koje utvrđuje Poverenik.

Sredstva za rad Poverenika i stručne službe obezbeđuju se u budžetu Republike Srbije.”

Član 20.

U članu 35. stav 1. posle tačke 6) dodaje se nova tačka 7) koja glasi:

„7) podnosi zahtev za pokretanje prekršajnog postupka zbog kršenja ovog zakona,”.

Dosadašnja tačka 7) postaje tačka 8).

Posle stava 2. dodaje se stav 3. koji glasi:

„Radi sprovođenja nadležnosti iz stava 1. tačka 7) ovog člana, Poverenik je ovlašćen da od organa vlasti pribavlja podatke neophodne za podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, a organi vlasti su u obavezi da mu podatke dostave u ostavljenom roku.”

Član 21.

U članu 38. stav 2. u tački 2) tačka se zamenjuje tačkom i zapetom.

Posle tačke 2) dodaju se tač. 3) i 4) koje glase:

„3) preduzima mere potrebne za obuku zaposlenih u organu vlasti i upoznavanje zaposlenih sa njihovim obavezama u vezi sa pravima na pristup informacijama od javnog značaja, radi delotvorne primene ovog zakona;

4) stara se o ispunjenju drugih obaveza koje organ vlasti ima na osnovu ovog zakona.”

U stavu 3. posle reči: „po zahtevu” dodaju se reči: „i sprovođenje drugih mera i obaveza iz stava 2. ovog člana”.

Stav 4. menja se i glasi: „Poverenik ima pravo da nadležnim organima predloži preduzimanje mera radi zaštite izvora informacija od javnog značaja, u skladu sa posebnim zakonom.”

St. 5–8. brišu se.

Član 22.

Član 39. menja se i glasi:

„Organ vlasti izrađuje i objavljuje informator sa osnovnim podacima o svom radu, koji sadrži naročito:

- 1) osnovne podatke o organu vlasti i informatoru;
- 2) podatke o organizacionoj strukturi organa i opis funkcija starešina organa;
- 3) opis pravila u vezi sa javnošću rada i spisak najčešće traženih informacija od javnog značaja;
- 4) opis nadležnosti, ovlašćenja i obaveza organa vlasti, postupanja organa vlasti u okviru njegovih nadležnosti, ovlašćenja i obaveza i navođenje propisa koje organ vlasti primenjuje u svom radu;
- 5) opis usluga koje organ vlasti neposredno pruža zainteresovanim licima, opis postupka radi pružanja tih usluga i pregled podataka o pruženim uslugama;
- 6) podatke o prihodima i rashodima organa vlasti, javnim nabavkama koje sprovodi i pomoći koju dodeljuje trećim licima, kao i programima pomoći čiji je organ korisnik;
- 7) podatke o isplaćenim platama, zaradama i drugim primanjima;
- 8) podatke o sredstvima rada koje organ vlasti koristi;
- 9) podatke o načinu i mestu čuvanja nosača informacija, vrstama informacija koje poseduje, vrstama informacija u koje omogućava pristup i načinu ostvarivanja prava iz ovog zakona.

Organ vlasti objavljuje informator na internetu, redovno ga ažurira i garantuje za tačnost i potpunost objavljenih podataka.

Zainteresovanom licu organ vlasti će bez naknade omogućiti uvid u informator i snimanje na medij tražioca, ili mu na zahtev odštampati kopiju informatora uz naknadu nužnih troškova.”

Član 23.

U članu 40. stav 1, članu 42. st. 1. i 2, članu 43. stav 1, članu 47. stav 1. i članu 48. stav 1, reči: „državni organ”, zamenjuju se rečima: „organ vlasti” u odgovarajućem padežu i broju.

U članu 40. dodaje se stav 2. koji glasi:

„Poverenik može naložiti organu vlasti da informator o radu usaglasi sa odredbama uputstva iz stava 1. ovog člana ili ga upozoriti na nedostatke informatora.”

Član 24.

U članu 43. stav 1. u tački 6) tačka se zamenjuje zapetom.

Posle tačke 6) dodaje se tačka 7) koja glasi:

„7) odgovornom i ovlašćenom licu.”

Član 25.

U članu 46. stav 1. u uvodnoj rečenici, reči: „ od 5.000 do 50.000”, zamenjuje se rečima: „ od 15.000 do 150.000”.

Tačka 5) se menja i glasi:

„5) ne objavi istinitu i potpunu informaciju, a osporava istinitost i potpunost objavljene informacije (član 11);”.

U tački 6) reči: „stav 1” brišu se.

U tački 7) reči : „stav 7” zamenjuju se rečima: „st. 7. i 9”.

U tački 14) posle reči: „rešenju” dodaju se reči: „ili upozorenju”, a posle reči : „stav 1” dodaju se zapeta i reči: „ član 42. stav 2”.

U tački 17) na kraju teksta tačka se zamenjuje tačkom i zapetom.

Posle tačke 17) dodaje se tačka 18) koja glasi:

„18) ako ne dostavi podatke Povereniku neophodne radi pokretanja prekršajnog postupka(član 35. stav 3)”.

Član 26.

U članu 47. reči: „od 5.000 do 50.000”, zamenjuju se rečima: „od 15.000 do 150.000”.

Član 27.

U članu 48. reči: „od 5.000 do 50.000”, zamenjuju se rečima: „od 15.000 do 50.000”.

Član 28.

Posle člana 48. dodaje se član 48a koji glasi:

„Član 48a

Prekršajni postupak za prekršaje propisane zakonom kojim se reguliše slobodan pristup informacijama od javnog značaja ne može se pokrenuti ako protekne pet godina od kada je prekršaj učinjen.”

Član 29.

Organi vlasti koji, u smislu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („Službeni glasnik RS”, br. 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10), nisu imali obavezu izrade i objavljivanja informatora o radu, dužni su da najkasnije u roku od šest meseci od stupanja na snagu ovog zakona, izrade i objave informator o radu, a obaveza dostavljanja Povereniku izveštaja iz člana 43. Zakona, za ove organe teče počev za 2012. godinu.

Postupci za ostvarivanje prava na pristup informacijama i prekršajni postupci, započeti pre stupanja na snagu ovog zakona, okončaće se po odredbama zakona koji je bio na snazi do stupanja na snagu ovog zakona.

Odredbe člana 20. ovog zakona primenjivaće se po isteku šest meseci od stupanja na snagu ovog zakona.

Član 30.

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije”.

O B R A Z L O Ž E N J E

PREDLOGA ZAKONA O IZMENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA

I. USTAVNI OSNOV ZA DONOŠENJE ZAKONA

Ustavni osnov za donošenje Zakona o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja sadržan je u članu 51. stav 2. Ustava Republike Srbije prema kome svako ima pravo na pristup podacima koji su u posedu državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, u skladu sa zakonom.

II. RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA

Zakon je od 2004. godine do danas više puta menjan, pri čemu su izmene bile usmerene samo na otklanjanje najvećih problema u njegovoj primeni koji su uočeni u praksi, kao na primer u vezi sa izvršenjem odluka Poverenika, promene nadležnog ministarstva za vršenje nadzora, izmenom kaznenih odredaba. Prilikom navedenih izmena izostajali su zahvati koji su nužni sa stanovišta razvoja ljudskih prava, međunarodnih dokumenata i prakse većine zemalja EU kao i iz razloga što su u međuvremenu donošeni drugi nacionalni propisi od značaja za ostvarivanje prava javnosti da zna, kao npr. zakon kojima se uređuje tajnost podatka, zaštita podataka o ličnosti i sl.

Takođe, praksa je pokazala da postoji potreba da se Zakon razvija i u drugim pravcima, budući da neka pitanja nisu uređena na adekvatan način ili nisu uopšte uređena. To se pre svega odnosi na pitanje proaktivnog objavljivanja informacija od strane organa vlasti na njihovim veb-sajtovima.

III. OBJAŠNJENJE POJEDINAČNIH REŠENJA

Član 1. – Ovim članom je jasnije definisan pojam organa javne vlasti iz člana 3. Zakona, proširen krug lica kojima se utvrđuje ovaj status, polazeći od realne situacije da postoje ili su ustanovljene nove kategorije lica, poput javnih beležnika i sl. koja imaju značajna javna ovlašćenja, na koje se Zakon nije primenjivao ili druga lica kojima nije zakonom povereno vršenje javnih ovlašćenja, ali ih faktički imaju na osnovu ugovora, osnivačkih ili drugih akata organa vlasti (npr. komunalne delatnosti).

Osim toga, aktuelni tekst Zakona prilikom određivanja kruga lica koja se smatraju organom vlasti pravi dve kategorije takvih organa, pri čemu za jednu od njih („državni organ”) određuje veći broj obaveza (npr. izrada informatora, podnošenje izveštaja Povereniku). Pokazalo se da je ovakva razlika neopravdana u mnogim slučajevima i da bi je trebalo otkloniti jer sužava obim ostvarivanja prava. Pored toga, značaj pojedinih organa javne vlasti koji nisu obuhvaćeni pojmom „državni organ” može biti daleko veći od pojedinih „državnih organa”.

Predloženom formulacijom organa vlasti prevazilazi se i problem dvosmislenosti reči „osniva” iz postojećeg teksta zakona, budući da se ona može odnositi i na osnivanje (nekim aktom) i na status „osnivača” u smislu Zakona o privrednim društvima. Zbog toga je potrebno nedvosmisleno odrediti da su i one organizacije koje su osnovane aktom nekog organa i ona privredna društva u kojima drugi organi vlasti učestvuju sa određenim osnivačkim ulogom ili udelom, takođe organi vlasti.

Takođe, precizira se pitanje obima informacija koje bi trebalo da pružaju ona pravna lica koja obavljaju neke delatnosti od opšteg interesa ili imaju javna ovlašćenja ili koja su finansirana od strane drugih organa vlasti. Reč je udruženjima

ili subjektima u privatnom vlasništvu, koji, pored informacija koje su nesumnjivo od javnog značaja, raspolažu i mnogim informacijama koje ni na koji način nisu u vezi sa obavljanjem javnog posla ili finansiranjem iz javnih izvora. Za takva pravna lica predviđeno je da imaju svojstvo organa javne vlasti i obaveze u odnosu na one informacije koje se odnose na obavljanje javnog posla ili finansiranje iz javnog izvora, a ne i za sve informacije koje su u njihovom posedu.

Članom 2. ovog zakona se dopunjuje član 7. Zakona, koji govori o zabrani diskriminacije novinara i javnih glasila, u odnosu na pristup informacijama od javnog značaja. Iako je odredba načelna, suštinski donosi norme procesnog karaktera, ali nedovoljno razrađene, pa je to učinjeno ovim zakonom. Praksa je pokazala da su u nekim slučajevima organi vlasti favorizovali javna glasila koja su im bliska, tako što su samo njima dostavljali određene informacije, dajući im na taj način ekskluzivitet, ugrožavajući legitimne interese drugih medija. Stoga je propisana obaveza organa da kada informaciju učini dostupnom jednom novinaru, bez da je ovaj podneo zahtev, istovremeno istu informaciju objavi i na svojoj internet stranici ili da je dostavi na zahtev, bez odlaganja, i svakom drugom novinaru ili javnom glasilu koje to zatraži. Ovo posebno pravilo se ne bi odnosilo na slučajeve u kojima je novinar koji je prvi dobio informaciju podneo zahtev za njom, u tom slučaju bi „ekskluzivitet” bio zasnovan na predanom novinarskom radu, a ne na privilegovanju novinara od strane organa vlasti.

Predloženom dopunom člana 7. Zakona se takođe želelo postići to da radi zaštite legitimnih interesa novinara – istraživača i medija u kojima rade, treba obavezati organ koji je na zahtev novinara ili javnog glasila njima dostavio neku informaciju, da se uzdrži od postavljanja takve informacije na internet stranicu pre nego što udovolje zahtevu. U suprotnom, organi vlasti bi mogli da, kao što se dešavalo, obesmisle trud novinara istraživača iz medija koji nisu naklonjeni organu vlasti tako što bi po dobijanju zahteva učinili dostupnom informaciju širokom krugu lica a da tek potom, postupajući u okviru zakonskog roka, istu tu informaciju dostave i novinaru koji ju je tražio.

Član 3. propisuje da se u postupku donošenja zakona vodi računa da se drugim zakonima ne umanjuje obim prava utvrđen ovim zakonom, polazeći od ustavnog načela (član 20. stav 2. Ustava) da se dostignuti nivo prava ne može smanjivati, a da u praksi postoje pokušaji da se nivo prava koji je ostvaren sedmogodišnjom primenom Zakona o slobodnom pristupu informacijama umanjati prilikom donošenja drugih zakona pa i podzakonskih opštih akata.

Jedan od najčešćih vidova pokušaja da se organizovano umanje prava koja garantuje Zakon su odredbe drugih zakona pa čak i akata niže pravne snage kojima se određene informacije apriori isključuju iz kruga onih informacija koje moraju biti dostupne javnosti, ili se pak pristup informacijama ograničava na neki drugi način tako što se određene informacije unapred proglašavaju tajnim, ili se pristup informacijama uslovljava posebnim statusom ili pravnim interesom tražioca informacija, suprotno osnovnom zakonskom načelu jednakosti i zakonskoj pretpostavci postojanja prava javnosti koja se, samo na način i pod uslovima propisanim ovim zakonom, može osporavati.

Predloženom dopunom člana 8. Zakona, ovaj problem bi bio delimično ublažen, s tim da ostaje obaveza nadležnih organa za ubuduće da prilikom usvajanja novih zakona, vode brigu o jedinstvu pravnog poretka zemlje.

Član 4. Ovim članom je u tački 5) člana 9. Zakona izostavljeno nabrojanje vrsta tajni, kao npr. službena, državna, poslovna i dr., budući da neke od njih Zakon o tajnosti podataka (2009) i ne poznaje, kao npr. službenu tajnu.

Takođe je precizirano nekoliko izuzetaka koji se odnose na zaštitu prava intelektualne i industrijske svojine, umetničkih i kulturnih dobara, kao mogućih razloga za ograničenje prava javnosti da zna, jer je praksa pokazala da se zahtevi često odnose na situacije u kojima bi pristupom informacija na način da se tražiocu dostavi kopija dokumenta, ova prava, odnosno dobra mogla biti ugrožena. Predloženim dopunama otklanjaju se česte dileme kod postupanja organa vlasti po zahtevima koji se odnose na ove vrste informacija.

U skladu sa navedenim izmenama, usaglašen je i naslov člana 9. Zakona, a uvodna rečenica ovog člana je takođe usklađena terminološki sa članom 8. Zakona, ali je veoma značajna i sa stanovišta otklanjanja nejasnoća u postupanju organa.

Član 5. se odnosi na odredbu čl. 11. Zakona o osporavanju objavljene informacije od strane organa vlasti koja je ovim izmenama poboljšana u interesu javnosti. Ona obavezuje organe vlasti da pravu informaciju i objave, umesto da samo izdaju saopštenje u kojem će demantovati ranije objavljenu informaciju.

Članom 6. je poboljšana odnosno razrađena odredba čl. 12. Zakona, o razdvajanju informacija, zbog uočenih problema u praksi. Konkretizacijom ove odredbe tražiocu se omogućava da dobije realniju sliku o celom dokumentu u situaciji kada je organ vlasti pojedine delove zaštitio, odnosno izbrisao. Takođe je precizirana obaveza organa da u takvoj situaciji donese rešenje kojim se zahtev delimično odbija, u delu koji se odnosi na zaštićene podatke, a što proističe iz opštih pravila upravnog postupka.

Član 7. se odnosi na zloupotrebu slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja iz čl. 13. Zakona. Praksa je pokazala da su ove odredbe češće bile zloupotrebljavane od strane organa vlasti, umesto tražioca. Ovo zbog toga što neki od postojećih vidova zloupotrebe prava navedenih u Zakonu, to ne mogu da budu, ili nisu jasno definisani, pa podležu subjektivnoj oceni organa, kao npr. često podnošenje zahteva. Imajući u vidu da pravo na pristup informacijama pripada svakome, da eventualno odbijanje da se zahtevu udovolji samo zato što je isto lice već tražilo neke druge informacije, nema nikakvog smisla, jer te informacije umesto tražioca može formalno zatražiti neko drugi. Sam čin ponovnog podnošenja zahteva za istim informacijama takođe ne može biti dovoljan razlog za odbijanje zahteva, jer je moguće da organ vlasti nije po prvom zahtevu dao odgovor ili ga nije dao na način na koji je tražen (dozvolio uvid ali ne i kopiju dokumenta ili dozvoli transkripte, ali ne i audio snimak). Stoga je zloupotreba svedena na situaciju kada se zahtev ponavlja za već dobijenim ili dostupnim informacijama, kao i na situacije kada se je zahtev očigledno nerazuman pa bi postupanje po zahtevu predstavljalo nedopušteno veliko opterećenje organa, nesrazmerno interesu javnosti da zna, pri čemu je organ vlasti prethodno uložio dodatne napore da tražiocu udovolji zahtevu u meri i na način koji ne bi remetio normalan proces rada organa, što je u slučaju žalbe, odnosno upravnog spora, organ dužan i da dokaže.

Takođe, samo traženje obimnih informacija, ne može biti dovoljan razlog da se takav zahtev kvalifikuje kao zloupotreba prava, jer podleže subjektivnim kriterijumima ocene. U slučajevima kada se od organa vlasti traži veliki broj informacija, već postoji zakonska mogućnost da se odredi duži rok za postupanje, pa to ne može biti valjan razlog za odbijanje zahteva pod vidom zloupotrebe prava. Osim toga, u vremenu brzog razvoja nauke i tehnologije i elektronske komunikacije, veličina dokumenta odnosno obim traženih informacija, ne bi trebalo da predstavlja problem u postupanju organa vlasti.

Član 8. se odnosi na privatnost i druga prava ličnosti regulisana članom 14. Zakona. Ovim izmenama je pravo na zaštitu podataka o ličnosti ustanovljeno Ustavom Republike Srbije (2006) i Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti (2008), predviđeno kao poseban mogući razlog ograničenja prava javnosti da zna.

Kod ličnosti od posebnog interesa za javnost, odnosno nosioca državne ili političke funkcije, krug informacija koje mogu biti dostupne javnosti proširen je i na informacije u vezi sa funkcijom koju je to lice vršilo. Poboljšana je formulacija trećeg zakonskog izuzetka koji se odnosi na situacije kada je lice samo dalo povoda za objavljivanje informacijama, u korist zaštite privatnog života. Izmena u uvodnoj rečenici je terminološke prirode, radi usaglašavanja sa odredbama člana 8. Zakona, ali je veoma bitna sa stanovišta otklanjanja nejasnoća u postupanju organa.

Članom 9. ovog zakona dopunjen je član 15. Zakona u delu koji reguliše vođenje evidencije o primljenim zahtevima. Propisano je da će se evidencija voditi o svim zahtevima, umesto samo za usmene zahteve, prema važećem zakonu, a da će Poverenik doneti uputstvo o načinu vođenja evidencije o primljenim zahtevima.

Član 10. Ovim članom je dopunjen čl. 17. Zakona. Propisano da prihod od naknade nužnih troškova nastalih izradom i upućivanjem kopija dokumenata, pripada organu vlasti koji je te troškove realno i imao i da se oni uplaćuju na njegov račun. Do sada, ovi troškovi su predstavljali prihod Republike Srbije, prema Uredbi o visini naknade troškova za izdavanje kopija dokumenata („Sl. glasnik RS” br. 8/06), obzirom da Zakonom to pitanje nije bilo regulisano. Inicijativa za ovu izmenu potiče od velikog broja organa vlasti.

Član 11. sadrži terminološku izmenu kao posledicu promene naziva Vrhovnog suda Srbije u Vrhovni kasacioni sud.

Član 12. i 13. se odnosi na izmenu naziva pojedinačnog upravnog akta, rešenja umesto zaključka, u čl. 24. i 27. Zakona.

Član 13. takođe dopunjuje postojeći član 27. Zakona koji se odnosi na upravni spor u materiji slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja. Dopunom se predviđa da u upravnom sporu zbog povrede prava na pristup informacijama od javnog značaja, obaveza dodatnog podnošenja zahteva organu vlasti za postupanje u naknadnom roku, nije uslov za podnošenje tužbe i zaštitu prava na pristup informacijama od javnog značaja. Predložena odredba proističe iz postojećeg stava 2. ovog člana po kome je upravni spor za ostvarivanje ovog prava hitan, kao i iz činjenice da u materiji slobodnog pristupa informacijama tzv. ćutanje uprave nije dozvoljeno, već naprotiv, sankcionisano. Osim toga, rezultat uspešno okončanog upravnog spora u slučajevima „ćutanja uprave” je da se organu vlasti nalaže da donese rešenje, što je za materiju slobodnog pristupa informacijama potpuno neprimereno, zato što Zakonom predviđa da se rešenje donosi samo u situacijama kada se zahtev odbija, a to bi značilo da se povodom upravnog spora, organ primorava da odbije zahtev tražioca.

Radi sprečavanja nepotrebnog administriranja i troškova postupka povodom velikog broja tužbi koje organi vlasti podnose protiv rešenja Poverenika donetih po žalbi zbog povrede prava utvrđenih Zakonom, a koje sud odbacuje kao nedopuštene, dopunjen je član 27. Zakona eksplicitnom odredbom da organ javne vlasti, kao prvostepeni organ ne može podneti tužbu protiv rešenja Poverenika, kao drugostepenog organa, u materiji slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja, što proističe iz zakonskih odredaba o tome ko može biti tužilac u upravnom sporu.

Član 14. i 15. Ovim članovima se uređuje postupak za izbor i prestanak funkcije Poverenika, koja pitanja nisu u potpunosti uređeni važećim zakonom, kao npr. kada započinje postupak, ko može predlagati kandidata, odnosno inicirati razrešenje, način utvrđivanja predloga od strane nadležnog skupštinskog odbora, ko daje mišljenje kod razrešenja zbog nestručnog i nesavesnog rada i sl. Prilikom predloženih rešenja, osim relevantnih zakonskih odredaba, uzeti su u obzir i stavovi

iz Izveštaja Venecijanske komisije i potreba uključivanja civilnog društva u procese odlučivanja.

Čl. 16-19. se regulišu uslovi za rad stručne službe Poverenika, plate zaposlenih, uključujući platu Poverenika i zamenika Poverenika, budući da plata zamenika nije uopšte bila propisana zakonom, da se odredbe o plati Poverenika nisu menjale ni nakon dobijanja značajnih novih nadležnosti, ovlašćenja i odgovornosti u oblasti zaštite podataka o ličnosti, uključujući poslove inspekcijskog nadzora kao i nova ovlašćenja utvrđena ovim zakonom, i budući da je ista ispod nivoa utvrđenog za rukovodioce drugih nezavisnih državnih organa, uključujući i one koji imaju samo ovlašćenja za davanje preporuka. Ovim izmenama nadomeštene su one odredbe koje se odnose na rad stručne službe Poverenika koje nisu sadržane u odgovarajućim sistemskim propisima, kao ni za druge nezavisne državne organe. Predviđena je mogućnost institucionalnog dodatka na plate zaposlenih u službi Poverenika, prema kriterijumima i u visini dodatka koje utvrđuje Poverenik, imajući pre svega u vidu zaposlene koji vrše kontrolnu funkciju, a koji poslovi su zbog posebnih uslova rada i složenosti, dodatno vrednovani i u drugim državnim organima.

Član 20. - ovim članom je dopunjen član 35. Zakona, u pogledu nadležnosti tako što se utvrđuje ovlašćenje Poverenika da podnosi zahteve za pokretanje prekršajnog postupka u slučaju kršenja Zakona. Potreba za ovom izmenom proistekla je iz realne situacije da je relativno mali broj pokrenutih prekršajnih postupaka zbog kršenja Zakona u odnosu na broj počinjenih prekršaja. Razlozi za takvu slabost proističu iz malog broja upravnih inspektora i velikog broja organa koji su obveznici po Zakonu. Pored toga, Poverenik, po prirodi poslova koje obavlja, ima mogućnost da sazna za veliki broj prekršaja koji su počinjeni u primeni Zakona. Trenutno, Poverenik o tako uočenim prekršajima obaveštava Ministarstvo koje dalje pokreće prekršajne postupke. Na ovaj način se gubi dragoceno vreme, posebno u onim situacijama koje mogu dovesti do zastarelosti prekršaja.

U vezi s tim, poštujući normu iz čl. 42. Ustava i Zakona o zaštiti podataka, utvrđeno je i ovlašćenje Poverenika da pribavlja podatke neophodne za podnošenje zahteva, odnosno obaveza organa da te podatke dostave Povereniku.

Članom 21. su proširena ovlašćenja lica koja su u organu vlasti ovlašćena da postupaju po zahtevima za pristup informacijama, u pogledu preduzimanja mera za sprovođenje obuke i staranja o drugim obavezama koje organ ima po Zakonu, što se faktički i do sada činilo.

Takođe su izmenjene odredbe o zaštiti izvora informacija tako što je ovim zakonom propisano ovlašćenje Poverenika u pogledu predlaganja nadležnim organima mera radi zaštite izvora informacija, u skladu sa posebnim zakonom, polazeći od toga da je ova materija sada uređena u više posebnih zakona, o informisanju, o državnim službenicima i nameštenicima, o Agenciji za borbu protiv korupcije i dr. i da je u planu donošenje posebnog zakona koji bi uredio ovo pitanje. Postojeća odredba Zakona je neprimenljiva jer obezbeđuje zaštitu od odgovornosti u slučaju kada ovlašćeno lice oda onu informaciju koju inače po Zakonu ne može uskratiti.

Čl 22.-23. poboljšana je i precizirana odredba član 39. Zakona kojim se uređuje objavljivanje informatora o radu organa vlasti, što doprinosi kvalitetnijem i lakšem ostvarivanju prava javnosti da zna, odnosno favorizuje pristup informacijama na proaktivnoj osnovi. Istovremeno je izmenjena odredba čl. 40. Zakona u pogledu kruga organa na koje se odnosi ova obaveza kao i obaveze u pogledu podnošenja godišnjeg izveštaja i sprovođenja obuke zaposlenih, o čemu je bilo više reči u obrazloženju člana 1. ovog zakona. Predviđene su i mere koje Poverenik može preduzeti u vezi sa objavljivanjem informatora o radu.

Obaveza objavljivanja informatora o radu je trenutno loše uređena kao npr. da se objavljivanje informatora vrši jednom godišnje, bez obaveze da se redovno ažurira, da se ta obaveza odnosi samo na određeni krug organa, a ne sve organe javne vlasti, a i sadržaj informatora ne odgovara u potpunosti vrsti informacija u pogledu kojih postoji najveće interesovanje javnosti. Predložene izmene su kompatibilne rešenjima koja su već sadržana u Uputstvu za izradu i objavljivanje informatora koje je Poverenik doneo u 2010. g.

Članom 24. je u vezi sa godišnjim izveštajima o sprovođenju Zakona koje organi vlasti podnose Povereniku. Propisano je da izveštaj treba da sadrži i podatak o odgovornom i ovlašćenom licu u organu vlasti iz čisto praktičnih razloga, u skladu sa izmenama iz člana 20. ovog zakona.

Čl. 25.-28. pojedine kaznene odredbe su usaglašene sa predloženim izmenama u ovom zakonu i istovremeno su povećani iznosi novčanih kazni za utvrđene prekršaje, obzirom da novčane kazne za prekršaje zbog povrede Zakona kazne nisu menjane od njegovog donošenja, a u međuvremenu je donet novi Zakon o prekršajima kojim su rasponi novčanih kazni povećani. U praksi, izrečene kazne su bile na granici zakonskog minimuma čime se ne postiže svrha kažnjavanja.

Polazeći od problema koji dotiče i druge antikorupcijske zakone u vezi sa zastarevanjem pokretanja prekršajnog postupka, predviđen je duži rok zastarelosti, u skladu sa rokom koji Zakon o prekršajima u tom pogledu dopušta. Statistika o broju evidentiranih slučajeva kršenja Zakona i broju procesuiranih predmeta govori da se radi nedozvoljeno malom procentu slučajeva u kojima je pokrenut prekršajni postupak, a da nije nastupila zastarelost.

Član 29. sadrži prelazne odredbe kojima se uređuje postupanje sa započetim postupcima po važećem zakonu. Istovremeno je odložena primena odredbi o obavezi objavljivanja informatora o radu za one organe javne vlasti koji tu obavezu ranije nisu imali, kao i obaveza u pogledu dostavljanja godišnjeg izveštaja. Takođe je odložena primena ovlašćenja Poverenika iz čl. 20. ovog zakona, jer za to sada ne postoje realni uslovi u pogledu kapaciteta.

Članom 30. je, saglasno Ustavu Rpublike Srbije, uređeno stupanje na snagu zakona, osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije”.

IV. SREDSTVA POTREBNA ZA SPROVOĐENJE ZAKONA

Za sprovođenje ovog zakona nije potrebno obezbeđivati dodatna sredstva u budžetu Republike Srbije.

V. RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA PO HITNOM POSTUPKU

Predlaže se da se zakon usvoji po hitnom postupku kako bi se stvorili uslovi za kvalitetnije ostvarivanje ustavnog prava građana i drugih lica na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, kao efikasnog mehanizma za otkrivanje i borbu protiv korupcije, u skladu sa opredeljenjem države i zahtevima međunarodne zajednice.