

Analiza Nacrta zakona o slobodi pristupa informacijama BiH

Piše: Mehmed Halilović, Internews u Bosni i Hercegovini

Zakon o slobodi pristupa informacijama usvojen je u novembru 2000. godine. Do sada je mijenjan tri puta, tako da će predloženi Nacrt, kada bude usvojen, predstavljati četvrtu izmjenu. Saradnik Internewsa u BiH analizira predložene izmjene i zaključuje da predstavljaju korak unazad. Pogledajte zašto...

Na inicijativu Agencije Bosne i Hercegovine (BiH) za zaštitu ličnih podataka i na osnovu odluka Vijeća ministara BiH, Ministarstvo pravde BiH je 10. maja 2013. godine objavilo Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi pristupa informacijama. Ministarstvo je objavilo [Nacrt](#) i omogućilo javne konsultacije od 10. do 31. maja ove godine.

Zakon o slobodi pristupa informacijama BiH (ZoSPI) usvojen je u novembru 2000. godine i dosad je mijenjan tri puta (2006, 2009. i 2011. godine).

Osnovne karakteristike Nacrta

Ovim nacrtom utvrđuju se principi pristupa informacijama na drugačiji način od onih koji su dosad bili u Zakonu, takođe nešto drugačije daju definicije pojmova u Zakonu, isključuje cijeli jedan odjeljak koji se odnosi na lične informacije (pošto je to preciznije regulisano u Zakonu o zaštiti ličnih podataka), definiše ograničenje radi zaštite prava na privatnost i drugih legitimnih privatnih interesa i, konačno, precizira žalbeni postupak.

Analiza principa za pristup informacijama, drugačije definicije pojmova u Zakonu i isključivanje odredbi koje se odnose na lične informacije zaslužuju komparativnu i detaljniju analizu i više vremena. Preciziranje žalbenog postupka je opravdano i utemeljeno na uočenim nedostacima u praksi primjene Zakona.

Najviše sporova izaziva četvrti član Nacrta zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi pristupa informacijama (ograničenje radi zaštite prava na privatnost i drugih legitimnih privatnih interesa) koji je suprotan postojećem Zakonu i njegovim ciljevima.

Ograničenje radi zaštite prava na privatnost

Član 4. Nacrta izazvao je najviše kontroverzi u javnosti jer se njime u potpunosti mijenja član 8. Zakona o slobodi pristupa informacijama i uvode ograničenja u pristupu informacijama koje se odnose na zaštitu privatnosti i drugih legitimnih privatnih interesa i, što je najvažnije, ograničava ispitivanje javnog interesa.

Član 4. Nacrta glasi:

„Član 8. mijenja se i glasi:

„Član 8. Ograničenje radi zaštite prava na privatnost i drugih legitimnih privatnih interesa

1. Nadležni javni organ postupajući u skladu sa ovim zakonom i posebnim propisom koji se odnose na zaštitu ličnih podataka će ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije ukoliko bi se njenim objavljivanjem ugrozilo pravo na privatnost i drugi legitimni privatni interesi.

2. *Izuzetno od stava 1. ovog člana, javni organ neće ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije koja se odnosi na:*

a) *korištenje javnih sredstava, izuzev sredstava dodijeljenih za socijalna primanja, zdravstvenu zaštitu i zaštitu od nezaposlenosti;*

b) *vršenje javne funkcije, što podrazumijeva i prihode, imovinu i sukob interesa javnih funkcionera i njihovih srodnika koji su obuhvaćeni zakonom kojim se uređuje sprječavanje sukoba interesa;*

c) *sudske odluke u predmetima od općeg značaja za javnost kao što su predmeti ratnih zločina, organizovanog kriminala, korupcije, terorizma, porezne utaje i drugi predmeti koji prema ocjeni javnog organa koji vodi postupak predstavljaju predmete od općeg značaja za javnost;*

d) *ime, prezime i radno mjesto zaposlenih u javnim organima;*

3. *Ograničenje pristupa informaciji ili dijelu informacije radi zaštite privatnosti traje 70 godina od njenog nastanka i najmanje 20 godina od smrti lica na koje se odnosi, osim ako lice na koje se informacija odnosi ili njegov bračni drug ili vanbračni drug, djeca ili roditelji poslije njegove smrti daju izričit pismeni pristanak da se informacija objavi prije proteka ovog vremenskog roka.“*

Član 8. u postojećem Zakonu o slobodi pristupa informacijama sadržavao je vrlo šтору odredbu: „*Nadležno će javno tijelo utvrditi izuzetak kad opravdano utvrdi da tražene informacije uključuju osobne interese koji se odnose na privatnost treće osobe“.*

Analiza ograničenja na pristup informacijama

Kao što se vidi iz predložene formulacije u Nacrtu, Zakonom bi bilo uvedeno novo osnovno pravilo neobjavljivanja informacija u slučaju zahtjeva za pristup koji se odnosi na zaštitu privatnosti (citiraj, 1. stav: „*Nadležni javni organ postupajući u skladu sa ovim zakonom i posebnim propisom koji se odnose na zaštitu ličnih podataka će ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije ukoliko bi se njenim objavljivanjem ugrozilo pravo na privatnost i drugi legitimni privatni interesi“*).

Istina, u predloženim izmjenama navedeno je da „*izuzetno od stava 1 ovog člana, javni organ neće ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije...“* (stav 2, tačke a, b, c i d).

Na ovaj je način u stavu 1. člana 4. Nacrta uvedeno pravilo neobjavljivanja informacija i, sasvim očigledno, automatizam u postupanju javnih vlasti u svim slučajevima kad su u pitanju zahtjevi za pristup informacijama koje se odnose na zaštitu privatnosti i zaštitu drugih legitimnih privatnih interesa, osim u slučajevima predviđenim u stavu 2. Takav je pristup međutim u suprotnosti sa osnovnim ciljem i duhom zakona o slobodi pristupa informacijama u svijetu, pa i kod nas, koji su utemeljeni na suprotnom principu – objavljivanje informacija je pravilo a neobjavljivanje izuzetak.

U Nacrtu zakona, međutim, neobjavljivanje informacija postalo je pravilo a objavljivanje izuzetak. Takav pristup bi, nema sumnje, otvorio put javnim vlastima za zloupotrebu Zakona o slobodi pristupa informacijama i uvođenje ograničenja u svim slučajevima osim u onim koji su predviđeni kao izuzetak.

S ovakvom definicijom ograničenja kakva je predviđena u članu 4. stav 1. Nacrta, praktično je isključen član 9. postojećeg Zakona o slobodi pristupa informacijama („*Ispitivanje javnog interesa*“) koji utemeljuje princip rješavanja svakog zahtjeva od slučaja do slučaja i, umjesto toga, bio uveden suprotan princip – automatizma. Ovo je takođe u suprotnosti sa ciljevima i duhom zakona o slobodi pristupa informacijama.

Mada je član 8. ZoSPI BiH (važeći zakon) vrlo štur, on je ipak sačuvao osnovni princip rješavanja zahtjeva od slučaja do slučaja i obavezivao javnu vlast na ispitivanje javnog interesa („*Nadležno će javno tijelo utvrditi izuzetak kad opravdano utvrdi da tražene informacije uključuju osobne interese koji se odnose na privatnost treće osobe*“).

Princip automatizma ne postoji u sadašnjim zakonima o slobodi pristupa informacijama (u BiH postoje četiri zakona, na nivou države, dva entiteta i u Brčko Distriktu). Ali on postoji u drugim zakonima koji su doneseni naknadno i koji u velikoj mjeri ograničavaju pravo javnosti na pristup informacijama, što je u suprotnosti sa karakterom zakona o slobodi pristupa informacijama (*lex specialis*) i protivno odredbama koje ovi zakoni sadrže. U ZoSPI (Zakon BiH, u članu 26., stav 4), izričito je navedeno: “*Zakonski akti koji se usvoje nakon ovoga zakona, a čija svrha nije izmjena ovoga zakona, neće ograničiti prava i obaveze koje su utvrđene ovim zakonom*”.

Umjesto, dakle, da se traži mogućnost da se sačuvaju osnovne vrijednosti zakona o slobodi pristupa informacijama (objavljivanje informacija je pravilo a neobjavljivanje izuzetak) i u tom cilju drugi zakoni usklade sa njima, na ovaj se način principi iz drugih zakona unose u sam ZoSPI. Ovi zakoni (Zakon o zaštiti tajnih podataka i drugi) ne dozvoljavaju nikakve izuzetke od samonametnutog pravila neobjavljivanja, ne predviđaju nikakav test javnog interesa i ne obavezuju javnu vlast čak ni da odgovori javnosti ukoliko dobije zahtjev za pristup informaciji, ili dijelu informacije, niti omogućava sudsko preispitivanje ukoliko javna vlast ipak donese negativno rješenje.

Ograničenja za istraživačko novinarstvo

Predviđene izmjene ZoSPI i u dijelu koji obavezuje vlasti da naprave izuzetke od ograničenja (član 4. Nacrta, stav 2, tačka c, citat: „*sudske odluke u predmetima od općeg značaja za javnost kao što su predmeti ratnih zločina, organizovanog kriminala, korupcije, terorizma, porezne utaje i drugi predmeti koji prema ocjeni javnog organa koji vodi postupak predstavljaju predmete od općeg značaja za javnost*“) predstavljaju dodatno ograničenje pristupa informacijama za javnost i naročito za istraživačko novinarstvo.

Formulacija „*sudske odluke u predmetima od općeg značaja za javnost*“ mogla bi onemogućiti svako objavljivanje informacija o takvim slučajevima do okončanja sudskih postupaka i odgovarajućih sudskih odluka, što bi bitno uskratilo prava i obaveze novinara i prava javnosti da bude obaviještena o svim bitnim pitanjima i pogotovo o nezakonitim postupcima u organima javne vlasti.

Evropski sud konzistentno ukazuje da, u odnosu na interes koji je zaštićen članom 10. Evropske konvencije, zakon ne smije dozvoliti proizvoljna ograničenja slobode izražavanja i slobode primanja i prenošenja informacija i ideja. Jer, „takva ograničenja lako mogu postati oblik indirektna cenzure ukoliko vlasti kreiraju prepreke prikupljanju informacija“. Upravo je prikupljanje informacija, kako je Evropski sud zaključio, pripremna faza u novinarstvu i stoga je ona „zaštićeni dio slobode štampe“ (predmet *Tarasag A Szabadsagjogokert protiv Mađarske*, presuda od 14. 07. 2009, st. 26-27, apl.br.37374/05).

Zaključak

Cilj izmjena zakona je zaštita ličnih podataka i prava na privatnost. Zaštita ličnih podataka se, prema dokumentima Vijeća Evrope i Evropske unije odnosi na zaštitu obrade tih podataka i u tim dokumentima ne postoji ništa što sugerise potrebu automatskog onemogućavanja pristupa informacijama. Naprotiv, uvođenje takvih ograničenja je neprihvatljivo i nije u skladu sa članom 10. Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda.

S druge strane, zaštita privatnosti kao ljudsko pravo takođe garantovano Evropskom konvencijom se ne može ostvarivati na način da se druga prava garantovana istim dokumentom dovode u pitanje. To znači da ostvarivanje ovog cilja (zaštita prava na privatnost) ne može opravdati predloženo rješenje u Nacrtu zakona koje u potpunosti dovodi u pitanje pravo na dobijanje informacija koje čini sastavni dio prava na slobodu izražavanja. Naprotiv, kad je u pitanju pravo na pristup informacijama, uvijek je potrebno izbalansirati zaštitu privatnog života i privatnosti u odnosu na slobodu izražavanja, odnosno provesti test javnog interesa da bi se moglo opravdati miješanje u pravo na slobodu izražavanja radi zaštite privatnosti.

Predložene izmjene ZoSPI u Nacrtu zakona koje je objavilo Ministarstvo pravde BiH mogu ugroziti osnovne demokratske principe otvorene vlade, onemogućiti borbu protiv korupcije i u velikoj mjeri otežati istraživačko novinarstvo. Prihvatanje izmjena u ZoSPI na način kako su predložene predstavljalo bi značajan korak nazad i omogućilo bi veće zloupotrebe u ograničavanju prava javnosti na slobodan pristup informacijama.