

Analiza : Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH

Ideja o potrebi postojanja Zakona o slobodi pristupa informacijama polazi od potrebe građana da imaju informacije o aktivnostima javne vlasti i od ideje javnog interesa, kao prava javnosti da zna na koji način organi vlasti obavljaju svoje funkcije. Devedesetih godina 20 vijeka globalni pokret za transparentnost, koji je okupljao različite organizacije civilnog društva u različitim dijelovima svijeta, aktuelizirao je ovo pitanje, tražeći od javnih vlasti da učine transparentnim informacije koje zatraže bilo građani, bilo novinari, ali i informacije koje su od javnog značaja a koje ne traže građani ili novinari, nego bi ih vlasti trebale objavljivati samoinicijativno. Do unatrag tri godine oko stotinu zemalja svijeta usvojilo je zakone o slobodnom pristupu informacijama i obavezalo vlasti na transparentniji rad i otvaranje vrata građanima i novinarima, kako bi građani bili bolje informisani o onome što se u javnom sektoru dešava.

Zakoni o slobodi pristupa informacijama tretiraju informaciju kao javno dobro, a pravo na informaciju kao temeljno ljudsko pravo. Nije ovo, naravno, novi koncept, još je Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima iz 1948. smatrala pravo na pristup, traženje i objavljivanje informacija temeljnim ljudskim pravom, ali je razvoj tehnologije, kao i povećana svijest građana o potrebi kontrolisanja javne vlasti doveo do toga da se u 20. i 21. vijeku pitanje transparentnosti podataka i informacija posmatra na novi način. U brojnim zemljama do tada informacije su smatrane vlasništvom države, odnosno vlasti, a ne građana, te je veliki broj informacija spadao u domen tajne (državne, vojne itd.). Međutim, danas je pristup znatno promijenjen, pa se informacije o aktivnostima vlasti smatraju vlasništvom građana, koji imaju pravo tražiti ih u svakom trenutku. To je, na određeni način, i razumljivo, obzirom da su upravo građani finansijeri vlasti i da bi ona trebala raditi u njihovom interesu, pa je pravo građana da traže informacije koje će im pokazati na koji način i u kojoj mjeri se to i dešava. U novije vrijeme javlja se i još jedan koncept, a koji zagovara potpuno objavljivanje svih podataka, odnosno punu transparentnost vlasti, kako građani ne bi morali tražiti pristup informacijama, nego bi ih dobijali već posjetom web stranicama organa vlasti na različitim nivoima. Ideja otvorenosti podataka podrazumijeva da javni podaci, odnosno informacije kojima raspolažu organi vlasti trebaju u potpunosti biti dostupni za korištenje svim građanima, što, prema zagovornicima ove ideje, povećava transparentnost i sprječava korupciju, ali i povećava efikasnost rada državnih organa koji su na taj način stalno pod

lupom javnosti, odnosno građana. Naravno, gotovo je nemoguće ostvariti potpunu dostupnost svih podataka i informacija javne vlasti, ali ovaj koncept otvorenosti podataka u nekim zemljama (kao naprimjer u Hrvatskoj) ugrađen je u Zakon o slobodi pristupa informacija, na način da obavezuje javne organe da određene informacije objavljuju na svojim web stranicama u pdf formatu. Tako se, u suštini, kombinuje transparentnost rada vlasti i otvorenost njenih komunikacijskih kanala (a što je omogućio razvoj tehnologije, prije svega interneta) i pravo građana da informacije od javne vlasti dobiju brzo i lako. Druga opcija koja im se ostavlja je da od organa vlasti traže informacije koje im trebaju, koje ih zanimaju, a koje su od javnog interesa i zbog čega ih vlasti moraju ustupiti.

Novinarima bi zakoni o slobodi pristupa informacijama trebali olakšati rad iz najmanje dva razloga. Prvo, oni bi trebali obezbijediti veću količinu kvalitetnih i upotrebljivih podataka za istraživačke priče novinara, jer ideja o dostupnosti informacija podrazumijeva aktivan odnos novinara prema pravljenju priče, a ne samo zasnivanje priča na PR objavama institucija vlasti. Drugim riječima, prave novinarske priče podrazumijevaju traganje za onim što organima vlasti nije u interesu da bude objavljeno, a zakoni o slobodi pristupa informacijama trebali bi da budu mehanizam, alat za dolaženje do podataka za takve priče. I drugo, zakoni o slobodi pristupa informacijama trebali bi da značajnije osvijeste vlasti o obavezi transparentnosti rada i učine ih spremnijim da dijele informacije koje su od javnog interesa.

Bosna i Hercegovina usvojila je prve zakone o slobodi pristupa informacijama 2000. godine, uglavnom kao rezultat inicijative, pa i pritiska međunarodne zajednice. Naime, tadašnji visoki predstavnik insistirao je kod predstavnika bosanskohercegovačkih vlasti da se pripreme navedeno zakoni, što je i urađeno. U tom procesu nije bilo većih previranja, niti razilaženja različitih političkih stranaka, što mnogi analitičari objašnjavaju činjenicom da su tadašnje vlasti vrlo malo znale o tome šta usvajanje navedenih zakona uopšte znači i za njih i za dostupnost podataka. Ova teza o nepoznavanju posljedica usvajanja zakona i obavezi povećanja transparentnosti od strane vlasti na državnom i entitetskim nivoima zapravo se pokazuje tačnom u kasnijim godinama, kada su donošeni zakoni o izmjenama i dopunama ZOSPI, a koji u suštini nisu unaprjeđivali, nego su ograničavali prvobitne verzije zakona. Ukazivao je na to i OSCE, navodeći kako je niz odredbi izmjena i dopuna zakona zabrinjavajući i nije u skladu sa evropskim standardima, a teško je i primjenjiv u praksi. OSCE je navodio kako je posebno zabrinjavajuće što niz odredbi zakona ograničava pristup velikom broju informacija od javnog značaja, posebno onih vezanih za korupciju i sukob interesa (<http://www.osce.org/bs/fom/102272?download=true>).

Zakon o slobodi pristupa informacijama BiH (http://www.bhas.ba/dokumenti/zakon_o_slobodi_pristupa_informacijama_ba.pdf) usvojen je u novembru 2000. godine i mijenjan je 2006. 2009. i 2011. godine. Pokušaji izmjene Zakona o slobodi pristupa informacijama 2013. i 2016. godine zaustavljeni su zahvaljujući inicijativi nevladinog sektora i novinara, a ključni razlog za snažan otpor bio je u tome da su izmjene zakona išle u pravcu da neobjavljivanje informacija postane pravilo, odnosno da se uspostavi automatizam u postupanju javnih vlasti u svim slučajevima kad se traže informacije koje se odnose na zaštitu privatnosti i druge privatne interese). To je praktično značilo da prestaje da važi obaveza odlučivanja od slučaja do slučaja i uvodi se princip automatskog odbijanja bez takozvanog testa javnog interesa (pravne analize spornih prijedloga radio je, uglavnom, Mehmed Halilović: <http://media.ba/bs/magazin-medijska-politika-regulativa/analiza-nacrta-zakona-o-slobodi-pristupa-informacijama-bih> i <http://analiziraj.ba/2017/03/03/zakon-o-slobodi-pristupa-informacijama-vrijedi-se-boriti-za-nove-slobode/> i Nermina Voloder: <http://media.ba/bs/mediametar/novi-nacrt-predlaze-restriktivniji-zakon-o-slobodi-pristupa-informacijama-bih>). 2016. godine izmjene su predviđale odredbu da onaj ko podnosi zahtjev za dobivanje određene informacije mora da navede razloge zbog kojih traži tu informaciju, što je suprotno duhu i ideji ZOSPI, koja zastupa transparentnost javne vlasti i podrazumijeva da oni koji ne daju određenu informaciju treba da objasne zašto je ne daju, a ne da oni koji informaciju traže treba da objasne zašto je traže.

Jasno je da su vlasti od usvajanja ZOSPI 2000. godine u više navrata pokušavale da ga mijenjaju u svoju korist i suprotno principima transparentnosti i dostupnosti podataka i informacija, što pokazuje da nisu spremne na dijeljenje informacija sa građanima. Vidi se to i iz činjenice da ni u jednoj promjeni i prijedlozima nije pomenut proaktivni pristup vlasti objavljivanju informacija (kakav postoji, kako smo već naveli, recimo u zakonu u Hrvatskoj), koji bi obavezao vlasti na objavljivanje informacija na web stranicama u pdf formatu, odnosno na dijeljenje određenih informacija od javnog interesa i onda kada ih građani ili novinari direktno ne traže. Dakle, bosanskohercegovačke vlasti nisu spremne prihvatiti ideju otvorenosti podataka, koja se sve više nameće ne samo kao dopuna ZOSPI, nego i kao novi koncept koji bi povećao transparentnost vlasti i njihovu svijest o obaveznosti polaganja računa građanima.

BiH, dakle, ima tri Zakona o slobodi pristupa informacijama:

1. Zakon o slobodi pristupa informacijama BiH:
http://www.bhas.ba/dokumenti/zakon_o_slobodi_pristupa_informacijama_ba.pdf
2. Zakon o slobodi pristupa informacijama Federacije BiH:
<http://fmrsp.gov.ba/s/images/stories/zakoni/zakon%20o%20slobodnom%20pristupu%20informacijama.pdf>
3. Zakon o slobodi pristupa informacijama Republike Srpske:
https://www.vzs.ba/index.php?option=com_content&view=article&id=214:zakon-o-slobodi-pristupa-informacijama-u-republici-srpskoj&catid=9:novinarski-zakoni&Itemid=12

Brčko Distrikt primjenjuje Zakon o slobodi pristupa informacijama BiH.

Pravnici se slažu da, osim činjenice da nije propisano obavezno objavljivanje određenih informacija, navedeni zakoni imaju još neke nedorečenosti, poput nepostojanja povjerenika za informacije, koji bi obavljao ulogu instance za žalbe u slučaju odbijanja zahtjeva za informacijama (na šta je u svojoj analizi ukazivao npr. Transparency International: <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2015/08/Sloboda-pristupa-informacijama-u-BiH.pdf>) ili činjenice da je zakon u RS još uvijek neusklađen sa ostalima, pa se odluka o odbijanju nekog zahtjeva daje u formi dopisa, a ne rješenja.

Ako se ne bavimo pravni aspektima ZOSPI, nego njegovom primjenom u Bosni i Hercegovini i načinom na koji ona utiče na rad novinara i medija, primijetit ćemo, u praksi, ali i razgovoru sa kolegama novinarima, da postoje brojni problemi sa korištenjem prava koja su propisana navedenim Zakonom. Prvo, ovaj Zakon u značajnijoj mjeri koriste novinari koji rade istraživačke priče (poput novinara Centra za istraživačko novinarstvo ili BIRN-a), puno manje novinari ostalih medija koji ne rade takozvane „spore“ priče, a u puno manjoj mjeri sami građani. To pokazuje da ni sami građani nisu svjesni važnosti navedenih zakona i mehanizama pritiska na vlasti da transparentnije rade i više polažu račune građanima. Određeni broj nevladinih organizacija koje zastupaju građane koriste ZOSPI za traženje određenih informacija, ali građani sami rijetko ili nikako. Također, ne postoji nikakav registar zahtjeva na bilo kojem nivou gdje bi se precizno moglo utvrditi koliko je zahtjeva podneseno na osnovu ZOSPI, te koliko ih je riješeno u roku i na koji način (pozitivno ili negativno, odnosno da li je zahtjev prihvaćen i podaci ustupljeni ili je odbijen – Transparency International je u septembru ove godine predstavio rezultate istraživanja primjene ZOSPI, koji su pokazali da je nivo primjene na nekih 50%, odnosno da otprilike polovina institucija

odgovori na zahtjeve u roku i pozitivno: <https://www.klix.ba/vijesti/bih/transparency-international-u-bih-nema-napretka-u-primjeni-zakona-o-slobodi-pristupa-informacijama/170928038>).

Logično je da novinari koji rade u dnevnim redakcijama i pokrivaju dnevne događaje ne mogu koristiti ZOSPI za svoje priče, jer je rok za dostavu odgovora 15 dana, ali je jasno i da velika većina medija ne radi tematske priče koje bi koristile ZOSPI, odnosno da ne planira teme i priče unaprijed i onda unaprijed i šalje zahtjeve po ZOSPI, a onda kad dobije rezultate kompletira i samu priču. Oni novinari koji koriste ZOSPI u svom radu, a koji uglavnom dolaze iz CIN-a i BIRN-a najveću zamjerku imaju na sporost u odgovaranju javnih institucija i organa vlasti na zahtjeve. „Odugovlačenje“ je riječ kojom bi se mogao opisati pristup organa vlasti i javnih institucija kad je riječ o postupanju po ZOSPI. Novinari kažu da 95% institucija koristi rok od 15 dana do maksimuma, dakle uopšte ne odgovaraju prije isteka tog roka, a nakon toga se ili proglašavaju nenadležnim za navedeni zahtjev ili iskoriste neki od izuzetaka propisanih zakonom kako bi odbili davanje određene informacije, posebno one koja se tiče sukoba interesa ili korištenja javnog novca (a što su, zapravo, suštinske teme o kojima bi novinari-istraživači trebali praviti priče). Također, veliki broj institucija zloupotrebljava i činjenicu da u slučaju kad se traže informacije o njihovim finansijskim aranžmanima (ugovorima) sa privatnim kompanijama, oni o tome moraju obavijestiti i tu, u ovom slučaju treću stranu, što se koristi kako bi se dodatno odugovlačilo cijeli proces ili da se informacije ne daju novinarima. To u praksi izgleda ovako: novinar traži informaciju od neke javne ustanove ili institucije vlasti o tome kakav je ugovor sklopila s nekom firmom, ta institucija čeka 15 dana i onda obavijesti novinara da mora obavijestiti i tu firmu da se takva informacija traži, potom firma čeka da istekne rok od 15 dana i onda obavijesti novinara ili medij da je riječ o poslovnoj tajni i da ne može dati traženu informaciju. To u praksi pravi privid transparentnosti, jer je, kao, javna ustanova ili institucija bila spremna dati informacije, ali eto, novinari traže ono što spada u domen poslovne tajne.

Većina novinara kaže da zna da će ako pokrenu mehanizam zahtjeva po ZOSPI morati čekati na podatke veoma dugo i da će se morati obratiti, odnosno žaliti višoj instanci, što onda znači još dodatno vrijeme, a koje medij često nema na raspolaganju jer priču mora objaviti u određenom roku (čak i ako su neke priče dugoročne, interes za njih kod javnosti opada s vremenom, pa je ovo odugovlačenje vlasti da ustupe podatke svjesno i ide u tom cilju). Novinari su zbog toga demotivisani da šalju zahtjeve po ZOSPI.


Iako, dakle, Zakon propisuje da se informacije građanima i novinarima trebaju obezbijediti u najkraćem mogućem roku, a najkasnije u roku od 15 dana, tih 15 dana postalo je pravilo, a proces dobivanja informacije često traje i mnogo duže. Također, novinari smatraju da je zakonom propisan veliki broj izuzetaka koji opravdavaju nedavanje informacija, te da različite institucije i javne ustanove u značajnoj mjeri koriste te izuzetke kako bi onemogućili novinare da dođu do informacija. Brojni se slučajevi podvode pod izuzetke, a novinari onda na drugoj, višoj instanci moraju dokazivati da nije riječ o izuzecima, što dodatno usporava cijeli proces dobivanja informacija.

Također, primjenu ZOSPI u BiH nadziru ombudsmeni, ali oni imaju tek nadležnost davanja preopruga, ali ne i obavezujućih odluka prema onima koji ili krše ZOSPI ili njime manipulišu. To praktično znači da bi u budućim izmjenama zakona trebalo insistirati na uvođenju neke vrste organa koji bi provodio nezavisni nadzor, ali sa mogućnošću izdavanja obaveznih rješenja.

Ključni problemi, dakle, u primjeni ZOSPI a u svrhu novinarskog rada, ogledaju se u činjenici da je proces veoma spor, da vlasti otežu i odugovlače odlučivanje po zahtjevima, da često podvode tražene zahtjeve pod izuzetke ili ih pravdaju trećim stranama u procesu. To jasno pokazuje da vlasti i javne ustanove nisu spremne na dijeljenje informacija i povećanje transparentnosti u svom radu, pa uopšte nije čudno da u dosadašnjim izmjenama ZOSPI nisu išli u pravcu obaveznog objavljivanja određenih informacija u javnom interesu, već u pravcu izmjena koje bi vraćale ZOSPI korak unazad. Naravno, predstavnici javnih institucija i institucija vlasti reći će da jesu transparentni i proaktivni i da objavljuju na svojim web stranicama informacije za građane, ali je većina tih informacija u svrhu njihovog PR-a, a ne transparentnosti rada. Ali, isto tako činjenica je i da novinari čak ni te dostupne informacije (poput izvještaja o poslovanju i slično) ne analiziraju detaljno, odnosno da im oni rijetko služe kao izvor informacija za priče u kojima se „čita između redova“ i u tim svojevrsnim promo materijalima nalaze nedosljednosti i nelogičnosti, a onda ide u dublje istraživanje. Možemo, zato, reći da je ZOSPI vlastima poslužio kao mehanizam da vrlo malo odškrinu svoja vrata prema novinarima i građanima, da samo rijetki novinari pokušavaju da ta vrata još i više otvore, a građani gotovo nikako.

Bilo bi zato vrlo važno snažnije promovirati ZOSPI kako bi samo građani bolje razumjeli šta mu je u stvari svrha i kako ga i oni sami mogu koristiti, ali i snažnije podržati novinare koji ga koriste, a ne dobivaju odgovarajuće informacije ili su suočeni sa dugotrajnim procesima.

Neprimjenjivanje ZOSPI od određenih institucija može se smatrati vrstom pritiska na novinare, jer im se uskraćuju informacije potrebne za rad, ali i vrstom neodgovornosti prema građanima, jer se ne poštuje princip dostupnosti informacija. U najširem smislu, mogli bismo reći da one institucije i organizacije koje ne obezbjeđuju informacije po ZOSPI ugrožavaju temeljna ljudska prava građana u Bosni i Hercegovini, koja su, kako smo rekli na početku ove analize, definirana još Općom deklaracijom iz 1948. Iz svih navedenih razloga važno je insistirati na unaprjeđenju ZOSPI prema međunarodnim standardima (proces EU integracija u BiH može biti dobra prilika za to), odupirati se svim pokušajima da se kroz izmjene zakona ograniče prava na pristup informacijama (kao što se to pokušalo u nekoliko navrata do sada), snažnije podržavati novinarsko pravo na korištenje ZOSPI, insistirati na postojanju neke vrste registra slučajeva, odnosno zahtjeva po ZOSPI u svim institucijama i tijelima koja su ga obavezna primijenjivati, sa jasnim podacima o tome koliko je zahtjeva riješeno, u kojem roku i na koji način, kao i nezavisnog tijela za nadzor koje bi u slučaju zloupotrebe ZOSPI imalo mogućnost reagovanja. Važno je i više građanima objašnjavati šta je uopšte ZOSPI i zašto je i koliko je važan za njih i za njihovu ne samo obaviještenost o radu institucija vlasti, nego i njihovu kontrolu tog rada.

Sadržaj ovog teksta je isključiva odgovornost autora i Udruženja/udruge BH novinari i ni u kom slučaju ne predstavlja stanovišta Evropske Unije. 

Biografija:

doc. dr. sc. Seid Masnica, Fakultet humanističkih nauka, Univerzitet Džemal Bijedić u Mostaru, (Bosnia and Herzegovina),

Dugogodišnji novinar, trenutno zaposlen na poziciji urednika – producenta u informativnom programu Televizije BiH. Uporedo sa aktivnim uredničkim i voditeljskim angažmanom, posljednjih devet godina je predavač na Univerzitetu «Džemal Bijedić» u Mostaru, te nekoliko Univerziteta u BiH na katedrama za novinarstvo, komunikologiju, poslovno

komuniciranje, te međunarodne odnose i diplomaciju. Znanstveno zanimanje su mu mediji, odnosi s javnošću i poslovno komuniciranje. Magistrirao na Fakultetu Političkih nauka u Sarajevu na znanstvenom studiju Komunikologije 2011. godine na temu: “Interpersonalna komunikacija u gradu Mostaru”, a doktorsku tezu odbranio je na matičnom Univerzitetu “Džemal Bijedić” u Mostaru 2013. godine iz oblasti korporativnog komuniciranja na temu “Suodnos interne i interpersonalne komunikacije u savremenim bh. kompanijama. Specijalizirao je na nekoliko prestižnih institucija u zemlji i inozemstvu, između ostalih na Voice of America u Washingtonu – “Business and Economy Reporting”, te Strazburu, Francuska - “Digitalization public broadcasting services programs and leadership and media management”. Objavljivao je znanstvene radove u referentnim znanstvenim časopisima na temu interpersonalne komunikacije, medija i odnosa s javnošću, te sudjelovao na mnogobrojnim znanstvenim konferencijama u BiH i inostranstvu. Trenutno je u pripremi i njegova knjiga iz oblasti korporativnog komuniciranja.