

ZAKON O SLOBODI PRISTUPA INFORMACIJAMA U BOSNI I HERCEGOVINI

**prednosti i mane postojećeg Zakona,
(ne)transparentnost institucija i analiza predloženih
izmjena Zakona**

Analizu pripremila: Selma Učanbarlić

August 2021. godine

Uvod

Već dvije decenije Bosna i Hercegovina (BiH) ima zakone koji uređuju pitanje pristupa informacijama pod kontrolom javnih vlasti. Značaj ovih zakona potvrđuju brojna otkrića zloupotreba i nezakornitosti u radu institucija i javnih zvaničnika koja su proizašla iz informacija dobijenih na osnovu zakona o slobodi pristupa informacijama, ali i brojne inicijative za unapređenje zakonodavnog okvira. Zakon o slobodi pristupa informacijama na državnom nivou nije značajnije mijenjan zbog čega se konstantno ukazuje na potrebu njegovog usaglašavanja sa međunarodnim standardima i otklanjanja nedostataka koji su proizišli iz njegove praktične primjene. Postojeći Zakon o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini ima niz nedostataka poput nepostojanja obaveze proaktivne objave informacija, manjkavosti žalbenog postupka, nedefinisanog načina za provođenje *testa javnog interesa*, neusklađenosti sa drugim zakonima kojima se ograničava pravo na pristup informacijama i slično. Pored toga, institucije nisu u dovoljnoj mjeri ojačale svoje kapacitete pa je praksa pristupa informacijama neujednačena. Sve navedeno otežava pristup informacijama, a podnosioci zahtjeva se suočavaju sa neosnovanim odbijanjem pristupa informacijama, šutnjom administracije, kršenjem rokova za odlučivanje po zahtjevima, a što u konačnici dovodi do toga da informacije od javnog interesa ostanu skrivene.

Dosadašnji prijedlozi Ministarstva pravde BiH za izmjene Zakona ocijenjeni su manjkavim. Upozoravano je i da preložena rješenja predstavljaju značajan korak unazad, omogućavaju veće zloupotrebe u ograničavanju prava na slobodan pristup informacijama te da nisu u skladu sa međunarodnim standardima. Ministarstvo pravde BiH je u februaru 2021. godine otvorilo javne konsultacije o Prednactu Zakona o slobodi pristupa informacijama na nivou institucija BiH koji sadrži niz izmjena u odnosu na postojeće zakonsko rješenje. Neka od predloženih rješenja, poput proaktivne objave informacija i formiranje centralnog portala za njihovu objavu, ocijenjena su pozitivnim. S druge strane, Prednacrt nije ponudio unapređenje rješenja koja su se do sada pokazala problematičnim, poput: provođenja *testa javnog interesa*, neovisnog nadzora nad primjenom zakona, načina za dostavljanje zahtjeva i slično. Osim toga, Prednactom je predloženo proširenje ograničenja u pristupu informacijama te duži rokovi za postupanje po zahtjevima. Organizacije civilnog društva su i ovaj put upozorile da predložena rješenja nisu u skladu sa međunarodnim standardima i da u pojedinim dijelovima ugrožavaju stečena prava i dostignuća iz postojećeg Zakona, te su zatražile od Ministarstva pravde da Prednacrt povuče na doradu.

Izmjene Zakona o slobodi pristupa informacijama BiH su neophodne radi usklađivanja sa međunarodnim standardima, otklanjanja uočenih nedostataka, ali i prilagođavanja novim tehnologijama i načinima komunikacije. Slobodan pristup informacijama jača odgovornost javnih vlasti i svih nosilaca javnih funkcija, te je jedan je od ključnih alata u borbi protiv korupcije. Zbog toga je neophodno da nova zakonska rješenja budu zaista unaprijeđena i u skladu sa najvišim međunarodnim standardima u ovoj oblasti.

Međunarodni standardi u pristupu informacijama

U međunarodnim dokumentima koji definišu osnovna ljudska prava i slobode pravo na pristup informacijama sadržano je u okviru prava kojima se garantuje sloboda izražavanja.

„Svatko ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja; to pravo uključuje slobodu zadržavanja mišljenja bez uplitanja i slobodu traženja, primanja i širenja informacija i ideja putem bilo kojeg medija i bez obzira na granice.“

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima

„Svako ima pravo na slobodu izražavanja; to pravo obuhvata slobodu da traži, dobija i širi informacije i misli svake vrste, bez obzira na granice, bilo usmeno, pismeno, štampom ili u umjetničkoj formi, ili bilo kojim drugim sredstvom po svom izboru.“

Pakt o građanskim i političkim pravima Ujedinjenih nacija

„Svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo uključuje slobodu mišljenja i slobodu primanja i prenošenja informacija i ideja, bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice. Ovaj član ne sprečava države da zahtijevaju dozvole za rad od radio, televizijskih i filmskih kompanija.“

Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama

BiH je inkorporirala Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda u svoj ustavnopravni poredak čime je preuzela obavezu da štiti prava iz Konvencije i njenih Protokola. Konvencija propisuje da države mogu ograničiti prava i slobode kada je to u interesu nacionalne sigurnosti, teritorijalnog integriteta ili javne sigurnosti, radi sprječavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, zaštite ugleda ili prava drugih, sprječavanja otkrivanja informacija dobijenih u povjerenju ili radi očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva, a praksa Evropskog suda za ljudska prava pokazuje da se ta ograničenja moraju tumačiti restriktivno. „Sud je u više navrata istakao da sloboda izražavanja predstavlja jedan od osnovnih temelja demokratskog društva i jedan od osnovnih uslova za njegovo napredovanje... Zaštita slobode izražavanja od suštinske je važnosti za demokratski politički proces i razvoj svakog ljudskog bića. Države imaju obavezu da opravdaju svako miješanje u bilo koju vrstu izražavanja“.¹

Međunarodna tijela (Ujedinjene nacije, Vijeće Evrope, Afrička unija, Organizacija američkih država) su prepoznala važnost prava na slobodu pristupa informacijama i potrebu za učinkovitim zakonodavstvom kako bi se osiguralo poštivanje ovog prava u praksi. Londonska organizacija ARTICLE 19 definisala je devet osnovnih principa za testiranje nacionalnih zakona o pristupu informacijama prema kojima: zakonska legislativa treba biti vođena principom maksimalnog otkrivanja informacija; javna tijela trebaju biti u obavezi da otkriju ključne informacije; javna tijela moraju promovirati princip otvorene vlade; izuzeci od pristupa informacijama moraju biti jasno i eksplicitno naznačeni i podložni strogim testovima „štete“ i „javnog interesa“; zahtjevi za pristup informacijama trebaju se obraditi brzo i pošteno, a u slučaju odbijanja treba biti dostupna nezavisna provjera; pojedince ne treba obeshrabriti od podnošenja zahtjeva prevelikim troškovima; sastanci javnih vlasti trebaju biti otvoreni za

¹ Dominika Bychawska-Siniarska, *Zaštita prava na slobodu izražavanja po Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima*, Vijeće Evrope, 2019. str. 13-14

javnost; zakoni koji nisu u skladu s načelom maksimalnog objavljivanja trebaju se izmijeniti ili ukinuti; pojedinci koji objavljuju informacije o nezakonitim postupcima moraju biti zaštićeni².

BiH je 2012. godine ratifikovala Konvenciju Vijeća Evrope o pristupu službenim dokumentima kojom su određeni osnovni standardi u pristupu informacijama pod kontrolom javnih vlasti. Konvencija propisuje da svako ima pravo na pristup dokumentima koji su u posjedu javnih tijela vlasti, a ograničenja moraju biti precizno zakonom utvrđena kada su u cilju zaštite nacionalne sigurnosti, odbrane i međunarodnih odnosa; javne sigurnost; sprečavanja istraga i kažnjavanja; disciplinskih istraga; inspekcija, kontrola i nadzora javnih tijela vlasti; privatnosti i drugih legitimnih pravnih interesa; komercijalnih i drugih ekonomskih interesa; privredne, monetarne i devizne politike države; jednakosti stranaka pred sudom i učinkovite organizacije pravosuđa; okoliša; te u slučajevima razmatranja slučajeva unutar ili između javnih tijela vlasti koji se tiču ispitivanja slučaja. Javna tijela mogu odobriti pristup i takvim informacijama ukoliko je njihovo objavljivanje u interesu javnosti. U slučaju odbijanja zahtjeva za pristup informacijama javno tijelo je dužno dati obrazloženje. Podnosioci zahtjeva imaju pravo na brz i jeftin postupak žalbe pred sudom ili drugim nezavisnim tijelom.³

Međunarodni propisi definišu standarde slobodnog pristupa informacijama, dok je obaveza nacionalnih vlasti da usvoje zakonodavni okvir putem kojeg će se ostvarivati ovo pravo i da osiguraju njegovu zaštitu. „Sloboda pristupa informacijama je jedna od osnovnih mehanizama nacionalne i globalne antikorupcione politike. Ona povećava stepen participativne demokratije, transparentnosti i odgovornosti javnog sektora kao i dobre uprave“.⁴

Zakonodavstvo u Bosni i Hercegovini

Prvi Zakon o slobodi pristupa informacijama⁵ BiH je dobila 2000. godine i usvojen je na državnom nivou. Godinu kasnije, entiteti Federacija BiH i Republika Srpska su usvojile svoje zakone o slobodi pristupa informacijama⁶, dok Brčko distrikt BiH nema poseban zakon, već primjenjuje Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH. Cilj ovih zakona je bio ustanoviti da informacije pod kontrolom javnog organa predstavljaju značajno javno dobro i da javni pristup ovim informacijama promovira veću otvorenost i odgovornost javnih organa, da su ove informacije neophodne za demokratski proces; ustanoviti da svaka fizička ili pravna osoba ima pravo pristupa ovim informacijama u najvećoj mogućoj mjeri u skladu sa javnim interesom, da javna tijela imaju odgovarajuću obvezu objavljivanja informacije; te omogućiti svakoj fizičkoj osobi da zatraži izmjenu i daje komentar na svoje lične informacije pod kontrolom javnog tijela⁷.

² ARTICLE 19, *International standards: Right to information*, 2012.

³ *Konvencija Vijeća Evrope o pristupu službenim dokumentima (CETS 205)*, 2009.

⁴ Transparency International BiH, *Istraživanje primjene zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH*, Transparency International BiH, Banja Luka, 2021.

⁵ Zakon o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, 28/00, 45/06, 102/09, 62/11 i 100/13

⁶ Zakon o slobodi pristupa informacijama Federacije Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, 32/01 i 48/11; Zakon o slobodi pristupa informacijama Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, 20/200

⁷ Zakon o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini, Zakon o slobodi pristupa informacijama Federacije Bosne i Hercegovine, Zakon o slobodi pristupa informacijama Republike Srpske.

BiH je prva država u regionu koja je zakonski uredila pitanje pristupa informacijama, a zakonska rješenja tada su ocijenjena progresivnim. U narednim godinama pokazale su se njihove manjkavosti, kao i potreba prilagođavanja međunarodnim standardima i razvoju novih tehnologija. Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH do sada je mijenjan četiri puta. Neke od izmjena su se odnosile na povećanje broja stranica koje javni organ osigurava besplatno podnosiocu zahtjeva, uvođenje prekršajnih odredbi i inspeksijskog nadzora.

Nakon ovih izmjena, Ministarstvo pravde BiH je više puta iniciralo izmjene i dopune ovog zakona. Prvi put je to uradilo 2011. godine nakon što je Agencija za zaštitu ličnih podataka BiH⁸ preporučila Vijeću ministara BiH izmjene Zakona tražeći njegovo usaglašavanje sa Konvencijom Vijeća Evrope o pristupu službenim dokumentima, ukazujući na manjkavosti Zakona i značaj zaštite prava na privatni život u pogledu obrade ličnih podataka. Agencija je i u narednim godinama isticala potrebu izmjena Zakona upozoravajući da se zbog loših zakonskih rješenja javni organi mogu proizvoljno pozivati na zaštitu ličnih podataka i odbijati zahtjeve bez ikakve odgovornosti⁹. Nacrt izmjena i dopuna Zakona o slobodi pristupa informacijama koji je izradilo Ministarstvo pravde BiH nije bio zadovoljavajući za organizacije civilnog društva, novinare i međunarodne institucije. Ocijenjeno je da predložene izmjene mogu ugroziti osnovne demokratske principe otvorene vlade, onemogućiti borbu protiv korupcije i u velikoj mjeri otežati istraživačko novinarstvo. „Prihvatanje izmjena u Zakonu o slobodi pristupa informacijama na način kako su predložene predstavljalo bi značajan korak nazad i omogućilo bi veće zloupotrebe u ograničavanju prava javnosti na slobodan pristup informacijama“¹⁰. Nakon brojnih primjedbi izmjene Zakona su obustavljene.

Ministarstvo pravde je 2016. godine ponovo pokrenulo proces izmjena i otvorilo postupak javnih konsultacija o Prednacrtu Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH. Organizacije civilnog društva i Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH su ocijenili manjkavim ponuđena rješenja. Transparency International BiH (TI), zajedno sa grupom organizacija civilnog društva, zatražio je od Ministarstva pravde da povuče Prednacrt tvrdeći da bi se njegovim usvajanjem ugrozile medijske i građanske slobode te da predloženi Prednacrt umjesto da unapređuje postojeća, ukida već stečena prava u oblasti slobodnog pristupa informacijama. U svom zahtjevu organizacije su navele da „predloženi model proaktivne transparentnosti ne uključuje sve potrebne kategorije informacija i načine njihovog objavljivanja onako kako su predloženi standardom proaktivne transparentnosti; *test javnog interesa* nije postavljen kao opšte pravilo koje važi za sve izuzetke i situacije, te se na ovaj način ukida najznačajnije dostignuće važećeg Zakona; uvodi se obaveza da podnosilac zahtjeva za pristup informacijama mora navesti razloge zbog kojih traži pristup informacijama, čime se najdirektnije ugrožava pravo na slobodu mišljenja i izražavanja; predviđeni izuzeci od primjene pravila o pristupu informacija nisu dovoljno jasno precizirani; a novi rokovi od dodatnih 15 dana za postupanje po zahtjevu za pristup informacijama u praksi bi mogli biti

⁸ Agencija za zaštitu ličnih podataka Bosne i Hercegovine, *Izveštaj o zaštiti ličnih podataka u Bosni i Hercegovini za 2011. godinu*, Sarajevo, 2012.

⁹ Agencija za zaštitu ličnih podataka Bosne i Hercegovine, *Izveštaj o zaštiti ličnih podataka u Bosni i Hercegovini za 2015. godinu*, Sarajevo, 2016.

¹⁰ Mehmed Halilović, *Analiza Nacrta zakona o slobodi pristupa informacijama BiH*, Media.ba, Sarajevo, 2013.

<https://media.ba/bs/magazin-medijska-politika-regulativa/analiza-nacrta-zakona-o-slobodi-pristupa-informacijama-bih>

olako zlopotrebljeni i smanjiće efikasnost postupaka za ostvarivanje prava na pristup informacijama.“¹¹ Prednacrt nije išao u dalju proceduru.

Ministarstvo pravde BiH sačinilo je novi Prednacrt Zakona o slobodi pristupa informacijama na nivou institucija Bosne i Hercegovine¹² i početkom 2021. godine otvorilo je javne konsultacije. Međutim, organizacije civilnog društva su i ovaj put upozorile da ponuđena rješenja nisu u skladu sa međunarodnim standardima i da bi mogla ugroziti stečena prava i dostignuća iz postojećeg Zakona. (Više u dijelu: Prednacrt Zakona o slobodi pristupa informacijama na nivou institucija Bosne i Hercegovine)

Primjena Zakona i (ne)transparentnost institucija

Zakon o slobodi pristupa informacijama je osnovni alat za pribavljanje informacija koje su pod kontrolom javnih organa. Pravo na pristup informacijama ima svako fizičko i pravno lice. Zakon je omogućio da brojne neregularnosti i zlopotrebe javnih tijela i funkcionera budu dokumentovane i objelodanjene, monitoring rada javnih vlasti te pristup informacijama za sve građane i pravna lica. Nedostaci postojećeg Zakona proizilaze iz nepostojanja odredbe o proaktivnoj objavi informacija, manjkavosti žalbenog postupka, nedefinisanog načina za provođenje *testa javnog interesa*, neusklađenosti sa drugim zakonima koji ograničavaju pristup informacijama i slično. S druge strane, primjetna je i nespremnost i nekapacitiranost institucija da primjenjuju postojeća zakonska rješenja što se ogleda u neujednačenoj praksi postupanja po zahtjevima za pristup informacijama, nepoznavanju zakonskih propisa i neosnovanom uskraćivanju prava na pristup informacijama.

Rezultati provedenih istraživanja pokazuju da institucije pravo na pristup informacijama ograničavaju na različite načine: nepravilnom primjenom izuzetaka od objavljivanja informacija, nepravilnom primjenom *testa javnog interesa*¹³, šutnjom administracije, nepoštivanjem rokova za postupanje po zahtjevima, pa sve do neprovođenja sudskih odluka¹⁴. Transparentnost institucija zavisi od spremnosti rukovodilaca da rad institucija učine dostupnom javnosti te kvaliteta rada službenika za informisanje¹⁵.

Problem u provođenju Zakona predstavljaju i odredbe drugih zakona kojima se ograničava pristup informacijama među kojima je i Zakon o zaštiti ličnih podataka. Pitanja zaštite privatnosti i ocjene javnog interesa nisu precizno definisana pa je primjetno da se javni organi proizvoljno pozivaju na zaštitu ličnih podataka prilikom odbijanja zahtjeva za pristup

¹¹ Transparency International BiH, *Prednacrt Zakona o slobodi pristupa informacijama ugrožava medijske i građanske slobode*, 2016.

¹² Prednacrt Zakona o slobodi pristupa informacijama na razini institucija Bosne i Hercegovine, Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine, 2021.

¹³ Centar za istraživačko novinarstvo, *Odstupanje od slobodnog pristupa informacijama*, 2015.

<https://www.cin.ba/javnauprava/price/odstupanje-od-slobodnog-pristupa-informacijama.php>

¹⁴ Mediacentar Sarajevo, *Novi ZOSPI bi mogao dodatno ograničiti slobodan pristup informacijama u BiH*, 2021.

<https://www.media.ba/bs/magazin-novinarstvo/novi-zospi-bi-mogao-dodatno-ograniciti-slobodan-pristup-informacijama-u-bih>

¹⁵ Mediacentar Sarajevo, *Transparentnost rada pravosudnih institucija tokom pandemije: Javna komunikacija i odnosi s medijima*, 2021.

informacijama¹⁶. Organizacije civilnog društva i novinari upozoravaju i da institucije ne poštuju rokove za odlučivanje po zahtjevima te ističu da su postupci neefikasni. Iako Zakon nije namijenjen isključivo medijima, novinari objašnjavaju da se nerijetko pozivaju na njega kako bi institucije imale zakonsku obavezu da im dostave informacije. Institucije olako primjenjuju izuzeća kada odbijaju zahtjeve, ne provode *test javnog interesa* ili ne obrazlažu na koji način je proveden.¹⁷ Način dostavljanja zahtjeva za pristup informacijama nije preciziran u postojećem Zakonu pa institucije same odlučuju na koji način će primiti zahtjev. Pojedine institucije ne primaju zahtjeve putem elektronske pošte i traže da se zahtjevi dostave lično ili putem pošte što dodatno otežava pristup informacijama¹⁸.

Proaktivna objava informacija zavisi od opredjeljenja institucije da informacije učiniti dostupnim na svojoj Internet-stranici, ali nije zakonski riješena. Neobavezujuće preporuke za proaktivnu objavu informacija koje su od javnog značaja nisu dale značajnije rezultate jer institucije same odlučuju da li će informacije objavljivati na Internet-stranicama i u kojem obimu¹⁹. Reaktivna objava informacija otežava rad i institucijama koje mogu dobijati veći broj zahtjeva od različitih korisnika, a kojima se traže iste informacije. Novinari i predstavnici organizacija civilnog društva ističu da su žalbene procedure dugotrajne i neefikasne. Nermina Kuloglija, novinarka Balkanske istraživačke mreže u BiH (BIRN BiH), kaže da rješavanje žalbi u instituciji koja je donijela prvostepeno rješenje ne daje značajnije rezultate u pogledu ostvarivanja prava na pristup informacijama. Novinari smatraju da je potrebno uspostaviti nezavisno tijelo koje bi postupalo po žalbama i nadziralo primjenu Zakona. *„Potrebna je institucija koja bi promptno reagovala, u roku od 48 sati nakon što vam institucija odbija dostaviti informacije, donijela obavezujuću odluku za tu instituciju i mogla izricati kazne i za pravna i za odgovorna lica. Mislim da bi postojanje takve institucije značajno poboljšalo transparentnost rada vlasti i primoralo ih barem na određeni način da rade svoj posao“*, smatra Siniša Vukelić, glavni i odgovorni urednik portala Capital.ba.

Jedan od problema u primjeni Zakona je i postupanje službenika za informisanje za koje novinari ističu da nisu dovoljno obučeni. *„Dobijete odgovor koji nije rješenje, koje nema pouku o pravnom lijeku, na koje se ne možete žaliti pa morate opet kontaktirati službenika da vam rješenje ponovo dostavi. I mi tu zapravo gubimo na vremenu“*, kaže Kuloglija.

¹⁶ Agencija za zaštitu ličnih podataka Bosne i Hercegovine, *Izveštaj o zaštiti ličnih podataka u Bosni i Hercegovini za 2015. godinu*, Sarajevo, 2016.

¹⁷ Siniša Vukelić, glavni i odgovorni urednik Capital.ba, intervju, 26.7.2021.; Nermina Kuloglija, novinarka BIRN-a BiH, intervju 27.7.2021.; Berislav Jurić, glavni i odgovorni urednik Bljesak.info, intervju, 26.7.2021.; Uglješa Vuković, rukovodilac odjela za analize i javne politike u Transparency International-u BiH, intervju, 3.8.2021.

¹⁸ Balkanska istraživačka mreža u Bosni i Hercegovini, *Dio pravosuđa i dalje odbija zahtjeve za pristup informacijama putem e-maila*, Detektor.ba, 2021.

<https://detektor.ba/2021/07/21/dio-pravosuđa-i-dalje-odbija-zahtjeve-za-pristup-informacijama-putem-e-maila/>

¹⁹ Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine je 2014. donijelo neobavezujuće Smjernice za objavljivanje tužilačkih i sudskih odluka na službenim web stranicama kojima se propisuje obim i vrsta informacija koje pravosudne institucije mogu objaviti, a u cilju ujednačavanja prakse proaktivnog objavljivanja informacija. Istraživanje koje je proveo Mediacentar Sarajevo u 2020. godine pokazalo je da značajan broj sudova i tužilaštava ne provodi Smjernice.

Prednacrt Zakona o slobodi pristupa informacijama na nivou institucija Bosne i Hercegovine

Ministarstvo pravde BiH je u februaru 2021. godine otvorilo javne konsultacije o Prednacrtu Zakona o slobodi pristupa informacijama na nivou institucija Bosne i Hercegovine²⁰ navodeći kako su razlozi za izradu ovog Zakona sadržani u obvezi BiH u ispunjavanju međunarodno preuzetih obaveza. Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, BiH je preuzela obvezu usklađivanja svog postojećeg i budućeg zakonodavstva i njegovu propisnu primjenu i provedbu od dana potpisivanja Sporazuma do kraja prijelaznog perioda od šest godina od dana stupanja na snagu²¹, BiH je dužna uskladiti svoje postojeće zakonodavstvo, njegovu primjenu i provedbu sa Direktivom (EU) 2019/1024 Evropskog parlamenta i Vijeća iz 2019. godine o otvorenim podacima i ponovnoj upotrebi dokumenata javnog sektora.

U obrazloženju je navedeno da se donošenjem ovog propisa žele prevazići uočeni nedostaci proizišli iz praktične primjene Zakona te da je cilj donošenja Zakona sistemsko uređenje materije na nivou institucija BiH, kako bi se osigurala pravilna primjena Zakona i poštivanje međunarodnih standarda, kao i promocija i zaštita prava na pristup informacijama. U nastavku je pregled značajnijih rješenja predviđenih Prednacrtom.

1. Proaktivna objava informacija

Značajna izmjena predložena u Prednacrtu odnosi se na proaktivnu objavu informacija. Ovakvo zakonsko rješenje trebalo bi unaprijediti transparentnost institucija i olakšati pristup informacijama. U članu 13. Prednacrtu opisane su vrste informacija koje trebaju biti obuhvaćene proaktivnom objavom, a među kojima su i informacije o zaposlenicima institucije (ime i prezime, radno mjesto, kontakt informacije i iznos plate); informacije o radu institucije, kao što su strategije, planovi rada, politike, aktivnosti i akcijski planovi; odluke i akti; zatim, informacije o sjednicama, finansiranju, bespovratnim sredstvima koje dodjeljuje institucija, javnim nabavkama, konkursima, uslugama, registrima i bazama, kao i informacije o pravu na pristup informacijama²². Ove informacije bi bile objavljene na Centralnom portalu javnih informacija kojim bi upravljao Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH što je druga novina koja se predlaže Prednacrtom. Centralizovan sistem javnih informacija mogao bi urediti postojeće nejednako postupanje javnih organa, olakšati pristup informacijama, ali i otkloniti postojeće dileme sa kojima se institucije suočavaju prilikom rješavanja zahtjeva za pristup informacijama u pogledu obima i vrste podataka koje mogu učiniti javno dostupnim. Novinari ističu da bi proaktivna objava olakšala pristup informacijama, ali da je neophodno osigurati pravovremeno objavljivanje i ažuriranje informacija.²³

S druge strane, određena rješenja ponuđena Prednacrtom ne doprinose unapređenju pristupa informacijama. Na to je upozorilo i jedanaest organizacija civilnog društva koje su u

²⁰ Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine, *Prednacrt Zakona o slobodi pristupa informacijama na razini institucija Bosne i Hercegovine*, 2021.

<https://ekonsultacije.gov.ba/legislativeactivities/details/110763->

²¹ Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju je stupio na snagu 1.6.2015., kraj prijelaznog perioda je 1.6.2021.

²² Prednacrt Zakona o slobodi pristupa informacijama na razini institucija Bosne i Hercegovine, Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine, 2021.

²³ Nermina Kuloglija, novinarka Balkanske istraživačke mreže u BiH, intervju, 27.7.2021.

martu 2021. godine pozvale Ministarstvo pravde BiH da povuče na doradu Prednacrt Zakona²⁴.

2. Ograničenja u pristupu informacijama

Prednacrt u dva člana predviđa niz ograničenja u pristupu informacijama za razliku od postojećeg Zakona koji propisuje izuzetak od objavljivanja u slučajevima kada se otkrivanjem informacije osnovano može očekivati izazivanje značajne štete po vanjsku politiku, interese odbrane i sigurnosti, zaštitu javne sigurnosti; interese monetarne politike; sprečavanje i otkrivanje kriminala; zaštitu procesa donošenja odluke od strane javnog organa; zatim, kada zahtjev uključuje komercijalne interese treće strane i lične interese koji se odnose na privatnost trećeg lica²⁵. Ponuđeno rješenje značajno je proširilo ograničenja koja se mogu primjenjivati u slučaju kada tražene informacije sadrže povjerljive informacije, prava intelektualnog vlasništva, porezne ili poslovne tajne, zbog zaštite privatnost fizičkih osoba, ličnih podataka korisnika i trećih osoba, kada je pristup ograničen prema međunarodnim ugovorima, itd. Navodi se i da će institucija ograničiti pristup informacijama koje se tiču svih postupaka koje vode nadležna tijela u „*prethodnom kaznenom postupku za vrijeme trajanja tih postupaka*“.

U Ministarstvu pravde navode da se predloženim rješenjem ne uvode dodatne zabrane već se samo preciznije utvrđuju ograničenja²⁶. S druge strane u organizaciji TI smatraju da predložena ograničenja predstavljaju korak unazad u odnosu na postojeće rješenje: „*U praksi znamo da nam je to najopasnije kako će izgledati ograničenja kod pristupa informacijama i da ona moraju biti svedena samo na one legitimne kao što su nacionalna sigurnost i slične stvari, ili gdje je eventualno opravdano da je ograničen pristup informacijama*“, kaže Uglješa Vuković, rukovodilac odjela za analize i javne politike u TI²⁷.

Predviđeno je i da institucija „*može ograničiti pristup informaciji ako postoji osnovana sumnja da bi njezino objavljivanje onemogućilo učinkovito, neovisno i nepristrasno vođenje sudskog, upravnog ili drugog pravno uređenog postupka, izvršenje sudske odluke ili kazne; onemogućilo rad tijela koje vrši upravni nadzor, inspeksijski nadzor, odnosno nadzor zakonitosti rada i akata*“, ali nije objašnjeno šta znači termin *osnovana sumnja*, kao ni način njenog utvrđivanja, a što bi moglo dovesti do proizvoljne primjene ove odredbe. U Ministarstvu pravde navode da će se eventualna primjena ove odredbe morati utvrditi i obrazložiti u slučaju odbijanja pristupa informacijama.

Član 19. sadrži ograničenja navedena i u Konvenciji Vijeća Evrope o pristupu službenim dokumentima, te ograničenja u zaštiti povjerljivih informacija, prava intelektualnog vlasništva, trgovine, porezne ili poslovne tajne i privatnosti fizičkih osoba, ličnih podataka korisnika i trećih osoba, iako je dio ovih ograničenja spomenut u prethodnom članu.

²⁴ Organizacije civilnog društva Ministarstvu pravde BiH: *Povući Prednacrt Zakona o slobodi pristupa informacijama na doradu*, Transparency International BiH, Banja Luka, 2021.

<https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2021/03/Press-rls-17.03.21.pdf>

²⁵ Zakon o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, 28/00, 45/06, 102/09, 62/11 i 100/13

²⁶ Predstavnik Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine, intervju, 3.8.2021.

²⁷ Uglješa Vuković, rukovodilac odjela za analize i javne politike u Transparency International-u BiH, intervju, 3.8.2021.

3. Test javnog interesa

Predviđeno je da institucije provedu test razmjernosti i javnog interesa prilikom odlučivanja o pristupu informacijama u situacijama u kojima postoji mogućnost ograničavanja. Predložena odredba ne sadrži pojašnjenje kako se provodi *test javnog interesa*, a što se do sada pokazalo kao značajan nedostatak jer su institucije odbijale pristup informacijama bez provođenja *testa javnog interesa* ili nisu obrazlagale na koji način je proveden. U Ministarstvu pravde kažu da će ovaj član u Prednacrta biti doraden.

4. Podnošenje zahtjeva, rokovi i donošenje rješenja

Prednactom nije precizirana ni mogućnost slanja zahtjeva putem elektronske pošte zbog čega bi se mogla nastaviti dosadašnja praksa prema kojoj institucije proizvoljno određuju na koji način podnosilac može dostaviti zahtjev. U Ministarstvu navode kako će ova odredba biti doradena te će se precizirati način dostavljanja zahtjeva putem emaila.

U članu 23. stav 5. navedeno je da se zahtjevom za pristup informacijama ne smatra traženje uvida u cjelokupni spis predmeta. Ova odredba posebno je problematična za novinare koji trebaju pristup podacima iz sudskih postupaka, registara privrednih subjekata, predmeta javnih nabavki, postupaka dodjele javnih sredstava i slično. U Ministarstvu kažu da je ova odredba pogrešno uvrštena u tekst Prednacrta i da će biti brisana.

Predloženo je i produženje roka za odlučivanje po zahtjevu za dodatnih 15 dana kada se „*informacija mora tražiti izvan sjedišta institucije BiH; ako se jednim zahtjevom traži veći broj različitih informacija; ako je to nužno da bi se osigurala potpunost i točnost tražene informacije i kako bi se pravilno proveo test razmjernosti i javnog interesa, sukladno odredbama ovog zakona*“. Produženje sadašnjeg roka od 15 dana za dodatnih 15 je neprihvatljivo za novinare i organizacije civilnog društva. Oni smatraju da bi time postupci mogli biti još neefikasniji. Novinari naglašavaju da je potrebno skratiti i postojeći rok od 15 dana. U Ministarstvu pravde kažu da skraćivanje rokova ne bi bilo dobro rješenje jer provođenje postupka za rješavanje zahtjeva zahtijeva određeno vrijeme. Navode i da prijedlozi dijela medijske zajednice prema kojima bi novinari imali kraće rokove nisu dobri: „*To zaista ne bi bilo popularno jer bi svi ostali građani bili diskriminirani (...) onda bismo ovo pretvorili u medijski propis što nikad nije bio*“²⁸. Osim toga, odredbu o produženju roka za postupanje po zahtjevu zbog traženja *većeg broja informacija* institucije bi mogle proizvoljno tumačiti, ali u Ministarstvu ne vide način na koji bi se ova odredba mogla dodatno urediti.

Predviđeno je i da institucija neće donositi rješenje kada *obavještava korisnika da je informacija javno objavljena* što bi moglo onemogućiti podnosiocu zahtjeva da podnose žalbe ukoliko institucija pogrešno primijeni ovu odredbu.

5. Žalbeni postupak

Predloženo je da Žalbeno vijeće pri Vijeću ministara BiH bude nadležno za rješavanje žalbi izjavljenih na prvostepena rješenja, a rok za dostavljanje rješenja po žalbi je 30 dana, odnosno 60 ili 90 dana ukoliko se provode dodatne radnje. Na odluku Žalbenog vijeća moguće je

²⁸ Predstavnik Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine, intervju, 3.8.2021.

podnijeti tužbu Sudu BiH. Dosadašnji prijedlozi za unapređenje Zakona su isticali potrebu uspostavljanja nezavisnog organa koji bi postupao po žalbama i naglašavali da Žalbeno vijeće nije neovisan organ jer njegove članove imenuje Vijeće ministara. „Žalbeno vijeće pri Vijeću ministara se nikako ne može smatrati nezavisnom institucijom, ono ne odgovara za svoj rad ni zakonodavnom tijelu ni javnosti, nema taj kapacitet. Niti ima taj kapacitet da može primjenjivati ovaj zakon što se i do sada pokazalo“, kaže Uglješa Vuković iz TI. Međutim, u Ministarstvu ima drugačiji stav o ovom pitanju i smatraju da je predloženo rješenje bolje od osnivanja novog organa: „To bi bilo jedno opterećenje za Zakon, opterećenje za budžet.“

6. Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH

Prednactom su izmijenjene i nadležnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava. Prema važećem Zakonu ova institucija postupa po žalbama koje se odnose na povredu prava na slobodu pristupa informacijama te je nadležna za izradu i dostavljanje vodiča i opštih preporuka vezano za provođenje i primjenu zakona o pristupu informacijama. U Ministarstvu smatraju da predloženim rješenjem nije sužena nadležnost Ombudsmena i da ova institucija sve dosadašnje aktivnosti može provoditi na osnovu Zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH. Novinari i predstavnici organizacija civilnog društva smatraju da su dosadašnje nadležnosti Ombudsmena trebale biti sadržane i Prednactru jer je to jedina institucija koja je pratila primjenu Zakona i koja ima iskustvo u toj oblasti.

7. Službenici za informisanje

Predloženim zakonskim rješenjem službenici za informisanje zaduženi su da vode evidencije o broju primljenih zahtjeva, vrsti traženih informacija, broju donesenih rješenja, konačnih rješenja, zahtjeva po kojima nisu donijeta rješenja i načinu postupanja tijela javne vlasti te da o tome izvještavaju rukovodioca institucije, Žalbeno vijeće i Instituciju ombudsmena. Prednactr nije predvidio obuke službenika za informisanje, kao ni njihovu ulogu u odlučivanju po zahtjevima, a što se prethodno pokazalo jednim od nedostataka.

8. Nadležnosti javnih organa

U komentarima koje je Institucija ombudsmena sačinila na Prednactr Zakona navodi se da je predviđen veliki broj različitih javnih organa kojima su povjerene različite nadležnosti, što komplikuje implementaciju Zakona. Generalnom sekretarijatu u nadležnost je dato vođenje i održavanje Centralnog portala javnih informacija, Žalbeno vijeće odlučuje kao drugostepeni organ, Ombudsmenu se dostavljaju informacije vezane za službenika za informisanje, dok Upravna inspekcija vrši inspekcijski nadzor nad primjenom Zakona. Ombudsmeni ukazuju da ne postoji jedno nadzorno tijelo koje bi nadziralo u cjelosti primjenu Zakona, a ponuđena rješenja u praksi bi mogla izazvati brojne nejasnoće i neefikasnu primjenu propisa²⁹.

²⁹ Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, *Komentari na Prednactr Zakona o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini*, 2021.

Zaključak

Izmjene postojećih zakona koji uređuju pristup informacijama su neophodne kako bi se otklonili nedostaci postojećih zakonskih rješenja i osigurao efikasan način ostvarivanja prava na pristup informacijama i njegova zaštita. Neka od rješenja koja je ove godine ponudilo Ministarstvo pravde BiH u Prednacrtnu Zakona izazvala su oprečne stavove kod predstavnika vlasti s jedne strane te organizacija civilnog društva i novinara s druge. Dok u Ministarstvu pravde smatraju da su Prednacrtnom ponuđena dobra rješenja, organizacije civilnog društva i novinari upozoravaju da se nekim od predloženih rješenja ugrožavaju stečena prava. Novo zakonsko rješenje trebalo bi unaprijediti efikasnost postupaka i precizirati sve odredbe koje su u dosadašnjoj primjeni dovodile do pogrešne i proizvoljne primjene Zakona, a kako bi se nepravilna primjena Zakona svela na najniži mogući nivo. Osim što osigurava pristup informacijama pod kontrolom javnih vlasti svim pojedincima, zakon o slobodi pristupa informacijama osigurava nadzor nad radom javnih organa, povećava transparentnost institucija i ključni je alat u borbi protiv korupcije. Nova zakonska rješenja bitno će uticati na način ostvarivanja prava na pristup informacijama, ali i na rad novinara, organizacija civilnog društva i transparentnost institucija. Zbog toga je značajno da novo zakonsko rješenje koje se priprema na državnom nivou bude u skladu sa međunarodnim standardima, najboljim praksama u oblasti pristupa informacijama i da sačuva stečena prava i i dostignuća iz postojećeg Zakona.