

*Maša Alijević*¹*

*Mirza Imamović**²*

SLOBODA PRISTUPA INFORMACIJAMA JAVNIH ORGANA

Sažetak

U radu se nastoji objasniti zakonodavni okvir slobode pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini, praćen preporukama i mišljenjima relevantnih međunarodnih i organizacija civilnog društva, s ciljem njegovog unapređenja i otklanjanja smetnji u implementaciji. Osim toga, kroz uporednopravna rješenja i komparativni osvrt predmetne tematike obrađeno je pitanje njenog tretiranja u susjednim i drugim zemljama. Krajnji cilj svakako jeste postizanje što potpunijeg i sveobuhvatnijeg razumijevanja dosega pravne norme, odnosno relevantnog zakona. Stoga je akcenat stavljen i na nužnost otklanjanja diskrepanci i kolizije relevantnih normi, s ciljem eliminisanja bilo kojeg oblika pravne nesigurnosti i ujedno zadovoljavanja principa transparentnosti, javnog interesa, proporcionalnosti i odgovornosti.

Ključne riječi: sloboda pristupa informacijama, transparentnost, javni interes, lični podaci

1. UVOD

Pitanje slobode pristupa informacijama javnih organa i institucija nezaobilazan je korektiv rada istih u demokratskom društvu. Uporedo sa razvojem slobode izražavanja, pristup informacijama nametnuo se kao jedan od ključnih pokazatelja stepena demokratičnosti savremene države. Njenu neophodnost istovremeno diktira i progresivan razvoj tehničko-tehnoloških pomagala i dostignuća, što za javnost predstavlja veći broj kanala komunikacije i ujedno legitimnih zahtjeva ka transparentnijem i odgovornijem radu javnih organa i institucija. S ciljem osiguranja ostvarivanja koncepta dobrog upravljanja, institucije vlasti obavezne su osigurati javnost svog rada na način da pravovremeno i opširno informišu javnost o svojim aktivnostima, odgovore na potrebe građana i građanki, te osiguraju pristupačnost i transparentnost. Pojedinaac kao građanin postepeno dobija značajnu ulogu u postupcima i procesima sa prefiksom javnog i više se njegov interes

¹ Prof. dr. sc., Pravni fakultet Univerziteta u Zenici

² Ass. dipl. iur., Pravni fakultet Univerziteta u Zenici

ne svodi isključivo na povremenu participaciju u izbornom procesu. Naprotiv, dolazi do rasta potrebe za konzumiranjem široke palete temeljnih prava i sloboda, proisteklih iz mnoštva međunarodnih konvencija inkorporiranih u nacionalnu legislativu posredstvom zakona. Ono što se posebno mora istaći jeste da pravo na pristup informacijama nije “protiv” vlasti, već „za građane“ i „za vlast“. Predmet ovog rada stoga jeste zakonodavni okvir slobode pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini, praćen preporukama i mišljenjima relevantnih međunarodnih i organizacija civilnog društva, s ciljem njegovog unapređenja i otklanjanja smetnji u implementaciji. Osim toga, kroz uporednopravna rješenja i komparativni osvrt predmetne tematike obrađeno je pitanje njenog tretiranja u susjednim i drugim zemljama. Krajnji cilj svakako jeste postizanje što potpunijeg i sveobuhvatnijeg razumijevanja dosega pravne norme, odnosno relevantnog zakona. Adekvatnu primjenu istog dodatno usložnjava i istovremena obaveza poštivanja i primjene drugih srodnih zakona, naročito ukoliko se zahtjev za pristup informacijama odnosi na lične podatke. Iz tog razloga, u posljednje vrijeme postoji čitav niz izazova i dilema u primjeni ovih, na prvi pogled, dijametralno suprotstavljenih propisa, pošto samo njihovo pravilno provođenje znači adekvatnu primjenu načela vladavine prava. Stoga je akcenat stavljen i na nužnost otklanjanja diskrepanci i kolizije relevantnih normi, s ciljem eliminisanja bilo kojeg oblika pravne nesigurnosti i ujedno zadovoljavanja principa transparentnosti, javnog interesa, proporcionalnosti i odgovornosti.

2. HISTORIJSKI RAZVOJ PRAVA NA SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA

Nastanku slobode pristupa informacijama nesumnjivo je doprinijelo nacionalno zakonodavstvo. S tim u vezi, začetak ovog prava zabilježen je u 18. stoljeću, kada Kraljevina Švedska građanima zakonski priznaje pravo dostupnosti dokumentima i podacima u posjedu javne vlasti.³ On je predstavljao izraz prava kraljevih podanika, onih koji plaćaju poreze i davanja „kruni“, odnosno plemstvu, da znaju kako se njihov novac, prikupljen kroz poreze, troši, a donesen je kao izraz kraljevske garancije da će novac biti namjenski i racionalno trošen, u što će porezni obveznici imati pravo uvida.⁴

Ideja o javnosti rada državnih organa, prije svega izvršne vlasti, potom je našla svoje mjesto u propisima američke savezne države Vinskonsin 1849. godine, a

³ D. Milenković, *Javna uprava – odabrane teme*, Fakultet političkih nauka, Beograd 2013, 251.

⁴ Đ. Basta, „Upravnopravna regulacija prava na pristup informacijama“, magistarski rad, Veleučilište „Nikola Tesla“ u Gospiću – Upravni odjel, 2016

zatim i Kolumbiji 1888. godine.⁵ Daljnje se uređenje može vidjeti u Deklaraciji o pravima čovjeka i građanina donesenoj u Francuskoj 1789. godine, a važno je spomenuti i donošenje Zakona o slobodnom pristupu informacijama (eng. Freedom of Information Act) u Sjedinjenim američkim državama 1966. godine, što se smatra drugom fazom razvoja.⁶

Međutim, do pravog razvoja prava na pristup informacijama na međunarodnom planu dolazi donošenjem multilateralnih dokumenata univerzalnih i regionalnih organizacija, poput Univerzalne deklaracije o pravima čovjeka iz 1948. godine i Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda iz 1950. godine (u daljnjem tekstu: EKLJP).⁷

Konačno, treća faza intenzivne zakonodavne aktivnosti na području prava na pristup informacijama započinje otvaranjem i modernizacijom postsocijalističkih pravnih sistema u posljednjem desetljeću 20. stoljeća, tokom perioda tranzicije, što je rezultiralo prisutnošću uređenja ovog prava u više od 70 država svijeta.⁸ U Evropskoj uniji (u daljnjem tekstu: EU), veliki koraci ka transparentnoj i otvorenoj upravi su poduzeti devedesetih godina 20. stoljeća. Bitan faktor tog razvoja svakako jeste Povelja o osnovnim pravima EU iz 2000. godine, koja uključuje i slobodu izražavanja i slobodu pristupa dokumentima, a sljedeće godine je usvojena i prva uredba o pravu na pristup informacijama.⁹ Danas je pravo na pristup informacijama u dvadeset četiri evropske države formalno priznato kao ustavna kategorija.¹⁰

3. SLOBODA PRISTUPA INFORMACIJAMA U ZoSPI BiH

Oblast slobodnog pristupa informacijama kojima raspolažu javni organi i institucije regulisan je odredbama Zakona o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini (u daljnjem tekstu: ZoSPI BiH)¹¹, Zakona o slobodi pristupa

⁵ V. V. Vodinelić, S. Gajin, *Slobodan pristup informacijama (ustavno jemstvo i zakonske garancije)*, Fond za otvoreno društvo, Beograd 2004, 11.

⁶ S. Šegvić, „Povijesni razvoj prava na pristup informacijama – s posebnim osvrtom na sudsku praksu EU“, *Zbornik radova sa znanstvenog skupa pravo na pristup informacijama*, Pravni fakultet u Splitu, Novalja 2008, 11–29.

⁷ Ibid.

⁸ Đ. Basta (2016), 3.

⁹ N. Odić/R. Galović, *Test razmjernosti i javnog interesa kao instrument uspostavljanja ravnoteže između prava na pristup informacijama (načela transparentnosti) i njegovih ograničenja u Republici Hrvatskoj*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2015, 8.

¹⁰ R. Podolnjak, „Pravo na pristup informacijama ili začarani krug presuda Upravnog suda“, <http://www.uzuvrh.hr/userfiles/file/PRAVO%20NA%20PRISTUP%20INFORMACIJAMA%20I%20ZA%20C4%8CARANI%20KRUG%20PRESUDA%20UPRAVNOG%20SUDA.pdf> (05.11.2019.)

¹¹ Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH – ZoSPI BiH, Službeni glasnik BiH br. 28/00,

informacijama u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: ZoSPI FBiH)¹² i Zakona o slobodi pristupa informacijama Republike Srpske (u daljnjem tekstu: ZoSPI RS)¹³.

Bosna i Hercegovina kao demokratska zemlja koja teži članstvu u EU prva je država u regiji koja je 2000. godine dobila ZoSPI, prvo na državnom nivou, a zatim 2001. godine i u oba entiteta.¹⁴ Sloboda pristupa informacijama je *conditio sine qua non* demokratskog procesa i predstavlja ustavnu kategoriju koja se pojavljuje kao samostalno pravo, odnosno kao sastavni dio prava na slobodno izražavanje utvrđeno članom 10. EKLJP. Ovo je osnovno demokratsko pravo građana i veoma važno sredstvo u obezbjeđivanju vladavine prava i dobrog upravljanja.¹⁵ EKLJP postavlja za Bosnu i Hercegovinu zajednički minimalni standard prava i sloboda pojedinaca u svome pravnom sistemu, a što znači da mora garantovati i štiti jednaka ili veća ljudska prava i slobode, nipošto manja.¹⁶

3.1. Definicije

U uvodnom dijelu teksta ZoSPI BiH definisani su osnovni pojmovi koji se koriste prilikom njegove primjene. Tako izraz „informacija“ obuhvata svaki materijal kojim se prenose činjenice, mišljenja, podaci ili bilo koji drugi sadržaj, uključujući svaku kopiju ili njen dio, bez obzira na oblik ili karakteristike, kao i na to kada je sačinjena i kako je klasificirana.¹⁷ Drugi nezaobilazan pojam navedene norme jeste „javni organ“, koji obuhvata svaki izvršni, zakonodavni ili sudski organ, zatim organ koji obavlja javnu funkciju, a imenovan je ili ustanovljen u skladu sa zakonom, bilo koji drugi upravni organ, te najzad pravni subjekt koji je u vlasništvu ili koji kontrolira javni organ.¹⁸ Termin „kontrola“ znači ili raspolaganje informacijama ili kontrolu slobode pristupa informacijama, dok je „lična informacija“ svaka informacija koja se odnosi na fizički subjekt koji se može neposredno ili posredno identificirati s činjenicama, naročito uključujući:

45/06, 102/09, 62/11 i 100/13,

¹² Zakon o slobodi pristupa informacijama FBiH – ZoSPI FBiH, Službene novine Federacije BiH broj 32/01, 48/11,

¹³ Zakon o slobodi pristupa informacijama RS – ZoSPI RS, Službeni glasnik RS broj 20/01,

¹⁴ Institucija ombudsmena za ljudska prava u BiH, „Sloboda pristupa informacijama“, <https://www.ombudsmen.gov.ba/Default.aspx?id=32&lang=BS> (04.11.2019.)

¹⁵ Ibid.

¹⁶ M. Tadić, „Ustavnosudska zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda u Bosni i Hercegovini“, u D. Lopičić (ur.), *Zbornik radova ustavnosudska zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Međunarodna konferencija, Budva 2014, 22.

¹⁷ ZoSPI, član 3. st. 1. tač. a)

¹⁸ ZoSPI, čl. 3. st. 1. tač. b),

identifikacioni broj, fizički, mentalni, privredni, etnički, vjerski, kulturni ili socijalni identitet te osobe.¹⁹

Iako Ustavom Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustav BiH) u katalogu ljudskih prava nije izričito garantovano i pravo na slobodan pristup informacijama, ovo pravo se na indirektan način izvodi iz EKLJP, za koju je sam Ustav BiH definisao da se kao takva direktno primjenjuje u BiH i ima prednost u odnosu na sve druge zakone.²⁰ Besplatan pristup informacijama čini temelj demokratskog života afirmišući transparentnost javne uprave, koja omogućuje građanima i građankama da kreiraju kritičko i objektivno mišljenje o stanju i pojavama u jednom društvu kroz zakonske mogućnosti za dobivanje informacija o pitanjima od javnog interesa.²¹ Građani modernih demokratija nisu samo konzumenti usluga javne uprave, već aktivni članovi s građanskim pravima i obavezama. Stoga se kod slobodnog pristupa informacijama javljaju kao aktivni tražitelji informacije – oni koji preuzimaju inicijativu.²²

Tako Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima u članu 19. navodi da „svako ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja, što obuhvata i pravo da ne bude uznemiravan zbog svog mišljenja, kao i pravo da traži, prima i širi obavještenja i ideje bilo kojim sredstvima i bez obzira na granice“.²³ Isto tako, član 10. EKLJP u stavu 1. kaže: „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“.²⁴

Tumačimo li prethodno izloženu normativnu formulaciju slobode pristupa informacijama, uočavamo kako je domaći zakonodavac u vrijeme donošenja pravne norme slijedio već postojeća uporednopravna rješenja. To, dakako, možemo pripisati činjenici da je zakon izrađen pod pokroviteljstvom tadašnjeg visokog predstavnika u BiH Carlos Westendorpa od strane grupe uglednih međunarodnih i domaćih stručnjaka, koji su uzeli u obzir najviše standarde i najbolje prakse u to vrijeme.²⁵

¹⁹ ZoSPI, čl. 3. st. 1. tač. c) i d),

²⁰ Inicijativa za monitoring evropskih integracija u BiH, „Sloboda pristupa informacijama u BiH sa osvrtom na pravo pristupa informacijama u Hrvatskoj“, <http://eu-monitoring.ba/sloboda-pristupa-informacijama-u-bih-sa-osvrtom-na-pravo-pristupa-informacijama-u-hrvatskoj/> (04.11.2019.)

²¹ Ibid.

²² Ž. Tropina-Godec, *Informiranost građana i slobodan pristup informacijama javnog sektora*, Hrvatska javna uprava, 2009, 326.

²³ Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, Generalna skupština UN-a, 10. decembar 1948. godine,

²⁴ Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Rim, 04. novembar 1950., MU 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10,

²⁵ M. Nadaždin-Defterdarević, *Normativni okvir prava na informiranje u Bosni i Hercegovini*, Internews u Bosni i Hercegovini, Sarajevo 2012, 103.

3.2. Izuzeci

Utvrđivanje izuzetaka od objavljivanja tražene informacije regulisano je u članovima 5., 6., 7., 8. i 9. ZoSPI BiH. Tako nadležni javni organ može utvrditi postojanje izuzetka u smislu člana 6., 7. ili 8. za cijelu ili pak dio informacije, te odrediti da, u smislu člana 9., objavljivanje informacije nije od javnog interesa.²⁶

Nadalje, član. 6. detaljnije definiše izuzetke, pa tako kao legitimne ciljeve kojima se osnovano može naštetiti otkrivanjem informacije navodi sljedeće kategorije:

- a) vanjska politika, interesi odbrane i sigurnosti, kao i zaštita javne sigurnosti;
- b) interesi monetarne politike;
- c) sprečavanje kriminala i svako otkrivanje kriminala; i
- d) zaštita procesa donošenja odluke od strane javnog organa u davanju mišljenja, savjeta ili preporuka od strane javnog organa, zaposlene osobe u javnom organu, ili svake osobe koja vrši aktivnosti za ili u ime javnog organa, a ne obuhvata činjenične, statističke, naučne ili tehničke informacije.²⁷

U članu 7. sadržan je izuzetak u vezi s povjerljivim komercijalnim informacijama, odnosno interesima treće strane, u kom slučaju nadležni javni organ dopisom obavještava interesnu stranu o pojedinostima zahtjeva za pristup informacijama. Ukoliko ista u roku od 15 dana od prijema dopisa ne odgovori u pisanoj formi da takve informacije smatra povjerljivim i navede razloge za štetu koja bi proistekla iz objavljivanja informacija, nadležni javni organ pristupit će njihovom neposrednom objavljivanju.²⁸

Odluku o uskraćivanju objavljivanja traženih informacija nadležni javni organ će donijeti i u slučaju kada opravdano utvrdi da one uključuju lične interese koji se odnose na privatnost trećeg lica (član 8.).²⁹

Međutim, i pored navedenih izuzetaka, nadležni javni organ će objaviti traženu informaciju, ako je to opravdano javnim interesom.³⁰ Pod pojmom javni interes zakonodavac navodi, ne ograničavajući se na, svako nepoštovanje zakonske obaveze, postojanje bilo kakvog prijestupa, sudsku pogrešku, zloupotrebu vlasti ili nemar u obavljanju službene dužnosti, neovlašteno korištenje javnih fondova, ili opasnost po zdravlje ili sigurnost pojedinca, javnosti ili okoline.

Javni organi u Bosni i Hercegovini ne mogu utvrditi nikakve druge izuzetke osim onih navedenih u članovima 6-8. ZoSPI BiH.³¹ Utvrđivanje izuzetaka mora

²⁶ ZoSPI, Službeni glasnik BiH br. 28/00, 45/06, 102/09 i 62/11, čl. 5.

²⁷ ZoSPI, Službeni glasnik BiH br. 28/00, 45/06, 102/09 i 62/11, čl. 6.

²⁸ ZoSPI, Službeni glasnik BiH br. 28/00, 45/06, 102/09 i 62/11, čl. 7.

²⁹ ZoSPI, Službeni glasnik BiH br. 28/00, 45/06, 102/09 i 62/11, čl. 8.

³⁰ ZoSPI, Službeni glasnik BiH br. 28/00, 45/06, 102/09 i 62/11, čl. 9.

³¹ M. Srdić et al., *Medijsko pravo u Bosni i Hercegovini*, Internews u Bosni i Hercegovini,

se vršiti na osnovu ispitivanja od slučaja do slučaja, uzimajući u obzir posebne okolnosti u vezi sa samim zahtjevom. Drugim riječima, označavanje kompletnih kategorija informacija kao izuzetih od otkrivanja je zabranjeno.³²

Dakle, ZoSPI BiH izričito derogira odredbe drugih zakona koji se odnose na klasifikaciju bezbjednosti određenih informacija i dokumenata, jer činjenica da je neki dokument označen kao „tajni“ ili „povjerljivi“ i slično nije odlučujuća kod određivanja da li je u skladu sa ZoSPI BiH dokument izuzet od otkrivanja.³³

3.3. Test javnog interesa

Prije donošenja konačne odluke o zahtjevu za pristup informacijama, institucije moraju provesti takozvani „test javnog interesa“, odnosno uzeti u obzir sve okolnosti zbog kojih bi određeni podaci bili tajna i provjeriti da li ipak prevladava javni interes da se oni objave.³⁴ Bez tog segmenta, sva rješenja koja se donose su manjkava i kao takva podliježu reviziji po žalbenom postupku.³⁵

Ispitivanje javnog interesa sastoji se od tri dijela:

1) provjera da li se traženi pristup uskraćuje radi zaštite zakonom nabrojanih izuzetaka/interesa,

2) ako se utvrdi da je tako, da li bi omogućavanjem traženog pristupa taj interes bio ozbiljno povrijeđen u konkretnom slučaju,

3) da li je po mjerilima demokratskog društva neophodno uskratiti pristup informacijama.³⁶

Provođenje testa podrazumijeva da ograničenja propisana ovim zakonom postoje zbog neophodnosti zaštite od ozbiljne povrede pretežnijeg interesa, pri čemu se nijedna zakonska odredba ne smije tumačiti na način koji bi imao za posljedicu ukidanje nekog prava utvrđenog ovim zakonom ili njegovog ograničenja u većoj mjeri od one koja je zakonom propisana.³⁷ Prema testu, javna vlast mora utvrditi i opravdati činjenicu da otkrivanje informacija prijeti određenom zaštićenom interesu, te da interes koji se štiti uskraćivanjem informacija preteže nad drugim interesima, a država ga mora opravdati i predstaviti legitimnim

Sarajevo 2012, 110.

³² Ibid.

³³ Ibid.

³⁴ Centar za istraživačko novinarstvo, „Odstupanje od slobodnog pristupa informacijama“, <https://www.cin.ba/odstupanje-od-slobodnog-pristupa-informacijama/> (06.11.2019.)

³⁵ Ibid.

³⁶ A. Krehić, *Implementacija Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH*, Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Sarajevo 2013, 6.

³⁷ Ibid.

kroz princip proporcionalnosti.³⁸ Princip proporcionalnosti podrazumijeva opravdanost miješanja u ljudska prava i slobode samo onda kada je javni interes, koji se slijedi mjerama ograničenja ljudskih prava i sloboda, važniji od samog prava ili slobode u koje se zakon miješa.³⁹

Osim toga, princip proporcionalnosti nalaže da, ukoliko postoji mogućnost izbora, zakon mora predvidjeti one mjere koje će na najblaži način ograničiti ljudska prava i slobode, a pri tome ostvariti javni cilj ili interes. Prema tome, princip proporcionalnosti ne dozvoljava da nosioci ljudskih prava i sloboda budu prevelike žrtve pri realizovanju javnog interesa.⁴⁰ Ovo načelo dolazi do izražaja kada javnopravno tijelo u donošenju odluke primjenjuje alternativnu pravnu normu, koja mu omogućuje odabir jedne od ponuđenih alternativa koja na najbolji način ostvaruje svrhu utvrđenu zakonom.⁴¹ Dakle, navedeni sistem provjere treba obezbijediti što pravičniji odnos srazmjernosti između zahtjeva podnosioca i javnog interesa. S tim u vezi, valja spomenuti Mišljenje Agencije za zaštitu ličnih podataka BiH⁴² o javnom objavljivanju liste dobitnika stipendije Općine Kakanj. Nakon upita organa lokalne samouprave mogu li aplikanti u prijavi na javni poziv za dodjelu stipendije dati saglasnost na javnu objavu rezultata, jer bi time građani imali uvid i mogli uočiti i prijaviti eventualne nepravilnosti, odnosno krivotvorenja dokumenata, Agencija je zauzela sljedeće stanovište: „*Saglasnost aplikanata ne može predstavljati pravni osnov za javno objavljivanje njihovih ličnih podataka, jer su rad i postupanje Općine regulisani zakonom, tako da ne mogu zavisiti od volje pojedinaca. Javno objavljivanje podataka o stipendistima ne treba biti redovan način upoznavanja javnosti, već samo kada se utvrdi da za to postoji opravdan javni interes. U tom slučaju, Općina je dužna da obrađuje minimalan obim ličnih podataka neophodan da se postigne svrha*“.

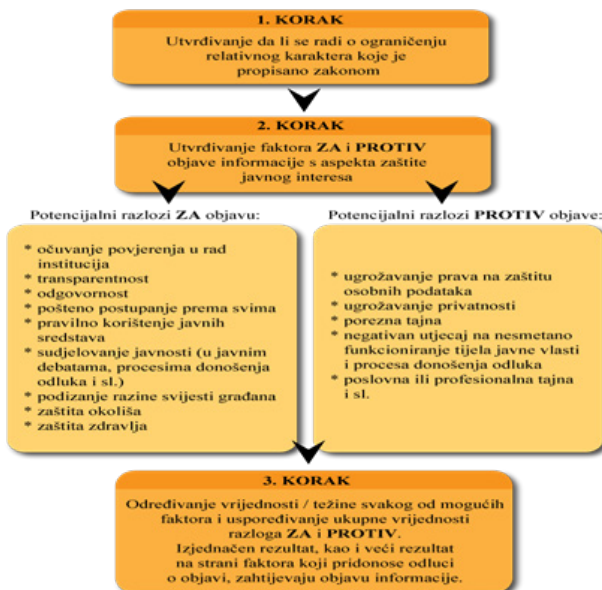
³⁸ N. Odić/R. Galović, *Test razmjernosti i javnog interesa kao instrument uspostavljanja ravnoteže između prava na pristup informacijama (načela transparentnosti) i njegovih ograničenja u Republici Hrvatskoj*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2015, 38.

³⁹ N. Ademović/ J. Marko, G. Marković, *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Fondacija Konrad Adenauer – Predstavništvo u Bosni i Hercegovini, Sarajevo 2012, 239.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ D. Đerđa, *Načelo razmjernosti u donošenju upravnih odluka*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 1/2016, 187.

⁴² Mišljenje Agencije za zaštitu ličnih podataka BiH broj: 03-1-02-1-108-2/18 DGL od 02.03.2018. godine

Prikaz 1: Faze provođenja testa javnog interesa⁴³**3.4. Postupak pristupa informacijama**

Zahtjevi za pristup informacijama se podnose javnom organu kojeg podnositelj smatra nadležnim (čl.11.).⁴⁴ U pogledu forme, zahtjev mora:

a) biti u pisanoj formi, napisan na jednom od zvaničnih jezika Bosne i Hercegovine;

b) sadržavati dovoljno podataka o prirodi i/ili sadržaju informacija, kako bi se omogućilo da javni organ provede redovne aktivnosti u cilju pronalazjenja zahtijevanih informacija; i

c) uključiti ime, kao i adresu podnosioca zahtjeva.⁴⁵

U slučaju da javni organ nije u mogućnosti udovoljiti zahtjevu zbog formalnih nedostataka, on će, što je prije moguće, ali najkasnije u roku od osam dana od dana prijema zahtjeva, pisanim putem u formi zaključka zatražiti od podnosioca zahtjeva dodatna pojašnjenja i dopune o svim specifičnim pitanjima koja mogu

⁴³ N. Odić, R. Galović, *Test razmjernosti i javnog interesa kao instrument uspostavljanja ravnoteže između prava na pristup informacijama (načela transparentnosti) i njegovih ograničenja u Republici Hrvatskoj*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2015, 43.

⁴⁴ ZoSPI, Službeni glasnik BiH br. 28/00, 45/06, 102/09 i 62/11, čl. 11. st. 1.,

⁴⁵ ZoSPI, Službeni glasnik BiH br. 28/00, 45/06, 102/09 i 62/11, čl. 11. st. 2.,

razjasniti zahtjev.⁴⁶ Nadalje, u članu 13. Zakona propisano je da nenadležni organ koji primi zahtjev ima obavezu da u roku od osam dana od dana prijema isti proslijedi na postupanje nadležnom organu i o tome obavijestiti podnosioca.⁴⁷ Pored fizičkih, i pravna lica, kao što su preduzeća i ustanove, mogu zahtijevati pristup informacijama.⁴⁸

Zahtjev za pristup informacijama naslovljava se na lice za informisanje, a može se dostaviti lično uz potpis, putem pisarnice uz prijemni štambilj, poštom preporučeno, telefaksom ili elektronskom poštom.⁴⁹ Prema Zakonu, prvih dvadeset stranica fotokopija standardne veličine traženog dokumenta je besplatno. Nakon toga, javni organ može naplatiti samo cijenu kopiranja, koju utvrdi nadležni organ (na državnom nivou to je Vijeće ministara BiH, a na entitetskom ministarstva pravde).⁵⁰

Dostavljanje zahtjeva treba izvršiti tako da se na odgovarajući način osigura dokaz o podnošenju - potvrda sa oznakom datuma podnošenja zahtjeva. U zahtjevu treba jasno definirati ono što se želi saznati (npr. navesti naziv traženog dokumenta, datum njegovog nastanka, autora, adresanta, ili dati bilo kakve druge podatke koji bi omogućili da se što lakše pronađu dokumenti koji sadrže tražene informacije)⁵¹. Nakon prijema zahtjeva, nadležni javni organ razmatra sve činjenice i okolnosti od značaja za njegovu obradu, te potom donosi rješenje kojim se, u potpunosti ili djelimično, odobrava ili odbija pristup informaciji. Ovo rješenje nadležni javni organ dužan je donijeti u što kraćem roku, a najkasnije unutar 15 dana od dana prijema zahtjeva. Ukoliko nadležni javni organ ne udovolji zahtjevu, u rješenju obavezno navodi zakonski osnov za izuzeće informacije i pouku o pravu na žalbu, zajedno sa adresom organa kojem se žalba upućuje, rokom i troškovima upućivanja žalbe, kao i uputstvom o pravu obraćanja ombudsmenu, s naznakom neophodnih podataka za kontaktiranje ombudsmena. Žalba protiv rješenja podnosi se rukovodiocu nadležnog drugostepenog javnog organa.⁵²

⁴⁶ ZoSPI, Službeni glasnik BiH br. 28/00, 45/06, 102/09 i 62/11, čl. 12.,

⁴⁷ ZoSPI, Službeni glasnik BiH br. 28/00, 45/06, 102/09 i 62/11, čl. 13.,

⁴⁸ M. Srdić et al., *Medijsko pravo u Bosni i Hercegovini*, Internews u Bosni i Hercegovini, Sarajevo 2012, 108.

⁴⁹ Agencija za zaštitu ličnih podataka BiH, „Vodič Agencije za zaštitu ličnih podataka u BiH za pristup informacijama“, Sarajevo 2010, <http://azlp.ba/propisi/Default.aspx?id=5&pageIndex=1&langTag=bs-BA> (06.11.2019.)

⁵⁰ V. Bjelić et al., *Priručnik za praktičnu primjenu Aarhunske konvencije u Bosni i Hercegovini*, Misija OSCE-a u BiH, Sarajevo 2006, 14.

⁵¹ Ibid.

⁵² ZoSPI, Službeni glasnik BiH br. 28/00, 45/06, 102/09 i 62/11, čl. 14.,

Prikaz 2: Primjer uobičajenog zahtjeva za pristup informacijama⁵³**Primjer tipičnog zahtjeva za pristup informacijama:**

PODNOŠILAC:
(ime i prezime, adresa fizičke osobe/naziv i sjedište pravne osobe)

ORGAN JAVNE VLASTI:
(ime i prezime, adresa fizičke osobe/naziv i sjedište pravne osobe)

ZAHTJEV
Radi ostvarivanja prava na pristup informacijama

Temeljem čl. 4. st. 1. i čl. 11. st. 1. Zakona o pravu na pristup informacijama FBiH (Službene novine FBiH, 32/01), zahtijevam od gore imenovanog organa javne vlasti da mi se dostavi sljedeća informacija:
(navesti podatke koji su važni za prepoznavanje tražene informacije)

Traženi način pristupa informaciji:
(označiti)

Neposredno pružanje informacije
(usmenim putem)

Uvid u dokumente i pravljenje kopije dokumenata koji sadrže traženu informaciju

Dostavljanje kopije dokumenata koji sadrže traženu informaciju

Dostavljanje informacije u elektronskom obliku

Ostalo:
(navesti)

Datum Potpis
(fizičkog lica ili ovlaštenog lica)

3.5. Lične informacije

ZoSPI BiH predviđa posebnu proceduru za pristup ličnim informacijama, odnosno informacijama koje se tiču privatnog života. Kao dodatak opštim zahtjevima vezanim za zahtjeve za pristup informacijama, važno je istaći da pristup ličnim informacijama može tražiti lično samo lice na koje se odnose ili njegov zakonski zastupnik ili punomoćnik, tako što će svojeručno potpisati zahtjev za izmjenu i predočiti važeći identifikacioni dokument s fotografijom.⁵⁴ Ono što je bitno naglasiti jeste da zahtjevi za izmjene ili dopune ličnih podataka nisu vremenski ograničeni.⁵⁵

Član 17. stav 1. ZoSPI BiH predviđa pravo svakog lica da obezbijedi da njegove lične informacije koje su pod kontrolom javnog organa budu tačne ili, u odnosu na svrhu prikupljanja ili korištenja informacija, da budu aktuelne, kompletne, relevantne za zakonsku namjenu zbog koje su arhivirane, te da na

⁵³ Misija OSCE-a u BiH, „Vodič za novinare o pristupu javnim informacijama“, <https://www.osce.org/bs/fom/102386?download=true> (06.11.2019.)

⁵⁴ Agencija za zaštitu ličnih podataka BiH, „Vodič Agencije za zaštitu ličnih podataka u BiH za pristup informacijama“, Sarajevo 2010, <http://azlp.ba/propisi/Default.aspx?id=5&pageIndex=1&langTag=bs-BA> (06.11.2019.)

⁵⁵ Ibid.

bilo koji drugi način nisu pogrešne.⁵⁶

U tom smislu, stav 2. navedenog člana propisuje da svako zainteresovano lice, nakon odobravanja pristupa ličnim informacijama, može podnijeti zahtjev za izmjenu ili dopunu podataka i komentar koji se dodaje na lične informacije. Njegovom zahtjevu nadležni javni organ neće udovoljiti samo ukoliko nisu ispunjeni uslovi iz člana 17. stav 1. Zakona.

Međutim, ovdje postoji osnov za upućivanje kritike na ime dvostrukog normiranja jedne te iste materije. Naime, naprijed navedene odredbe, baš kao i član 11. stav 3. ZoSPI, nesporno regulišu materiju koja je već regulisana Zakonom o zaštiti ličnih podataka (u daljnjem tekstu: ZoZLP)⁵⁷, te je neprihvatljivo da to na isti ili sličan način bude regulisano drugim zakonom.⁵⁸

S tim u vezi, logično je da neko pravo bude uopšteno regulisano jednim zakonom, pa je sve što se tiče prava na privatnost i obrade ličnih podataka uređeno putem ZoZLP, dok je odredbama ZoSPI BiH obrađena materija slobodnog pristupa informacijama.⁵⁹

3.6. Odgovornost javnih organa

Zakonom je propisano da svaki javni organ ima dužnost imenovanja službenika za informisanje koji će obrađivati pomenute zahtjeve, a osim toga, svaki javni organ je dužan i objaviti vodič kojim se svakom licu omogućava pristup informacijama pod kontrolom javnog organa, indeks registar vrsta informacija koje su pod kontrolom javnog organa, statističke podatke i godišnji izvještaj.⁶⁰ No, u praksi postoji jaz između zakonske regulative i direktne implementacije na terenu kada je riječ o obrađivanju zahtjeva od strane stručnih službenika. Centar za slobodan pristup informacijama objavio je analizu prema kojoj je procenat imenovanih službenika za informisanje po nivoima vlasti sljedeći: državni nivo samo 27%, Distrikt Brčko 50%, kantoni FBiH 23%, FBiH 34%, općine 56% i RS 30%.⁶¹ Isti izvor navodi da je indeks registre informacija i vodiče za građane na

⁵⁶ ZoSPI, Službeni glasnik BiH br. 28/00, 45/06, 102/09 i 62/11, čl. 17 st. 1.,

⁵⁷ Zakon o zaštiti ličnih podataka - ZoZLP, Službeni glasnik BiH broj: 49/06, 76/11 i 89/11,

⁵⁸ Agencija za zaštitu ličnih podataka u Bosni i Hercegovini, „Izvještaj o zaštiti ličnih podataka u Bosni i Hercegovini za 2012. godinu“, Sarajevo 2013, 8. https://www.cin.ba/images/pdf/Izvjestaj_agencije_za_zastitu_licnih_podataka.pdf (06.11.2019.)

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Inicijativa za monitoring evropskih integracija u BiH, „Sloboda pristupa informacijama u BiH sa osvrtom na pravo pristupa informacijama u Hrvatskoj“, <http://eu-monitoring.ba/sloboda-pristupa-informacijama-u-bih-sa-osvrtom-na-pravo-pristupa-informacijama-u-hrvatskoj/> (07.11.2019.)

⁶¹ Centar za slobodan pristup informacijama, „Puna primjena Zakona o slobodi pristupa informacijama“, <http://aarhus.ba/sarajevo/images/docs/puna%20primjena%20zakona%20o%20slobodi%20pristupa%20informacijama.pdf> (07.11.2019.)

državnom nivou sačinilo 9% javnih organa, u Distriktu Brčko 50%, kantonima 20%, u FBiH 10%, u RS 30% i u općinama više od 50%.

Također, javni organi rijetko navode broj primljenih i odgovorenih zahtjeva, što može biti indikator velikog broja odbijenih zahtjeva u kojima sigurno nije primjenjivan test javnog interesa, niti dato obrazloženje za odbijanje, što je apsolutno suprotno osnovnom cilju Zakona.⁶² Na osnovu broja zahtjeva koji su dostavljani javnim organima, načinu njihovog evidentiranja i obaveze izvještavanja prema ombudsmanima, zaključuje se da se još uvijek u većini slučajeva radi o početnim nastojanjima, koja su usmjerena na uvođenja referata službenika za informisanje. To posebno potvrđuju dostavljeni opisi poslova i zvanja iz kojih se može zaključiti da takve poslove obavljaju osobe sa neadekvatnom stručnom spremom i nedovoljnim poznavanjem Zakona.⁶³ Da se protekom vremena nije značajno odmaklo po pitanju transparentnosti i otvorenosti rada javnih organa, potvrđuje i sljedeći izvještaj. Istraživanje Transparency internationala BiH (u daljnjem tekstu: TI BiH) iz septembra 2018. godine o primjeni ZoSPI pokazalo je da se isti ne primjenjuje konzistentno u praksi.⁶⁴ Na određenim nivoima vlasti (FBiH) gotovo pola institucija kojima je bio upućen zahtjev za dostavu informacija u sklopu ovog istraživanja, na njega nije ni odgovorilo. Iz svega navedenog posredno se može zaključiti da javni organi samo formalno izvršavaju obaveze propisane Zakonom, bez stvarne želje i volje da se isti u punom obimu primijeni.

To potvrđuje i presuda Suda BiH⁶⁵ u korist Centra za istraživačko novinarstvo (u daljnjem tekstu: CIN) u upravnom sporu koji je vođen protiv Sekretarijata Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Parlamentarna skupština BiH). Tužba je podnesena zbog uskraćivanja informacija o iznosima plata i naknada za svih 57 poslanika i delegata u Parlamentarnoj skupštini BiH za period od novembra 2010. do januara 2014. godine. Umjesto podataka o platama i ostalim naknadama koje nemaju karakter plata, Sekretarijat Parlamentarne skupštine BiH je novinarima poslao spisak pravnih, zakonskih i podzakonskih propisa kojima su regulisana primanja na koja poslanici i delegati imaju pravo.⁶⁶ Na koncu, Sud je u presudi naložio Parlamentarnoj skupštini da ponovi postupak odlučivanja o zahtjevu novinara.

⁶² Ibid.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Transparency International BiH, „Istraživanje o primjeni Zakona o slobodi pristupa informacijama - Upravljanje javnim sredstvima i njihovim usmjeravanjem prema krajnjim korisnicima u Bosni i Hercegovini“, <https://ti-bih.org/istraživanje-o-primjeni-zakona-o-slobodnom-pristupu-informacija/> (06.11.2019.)

⁶⁵ Presuda Suda BiH broj: S1 3 U 016051 14 U od 02.04.2015. godine,

⁶⁶ Centar za istraživačko novinarstvo, „Sudska presuda u korist CIN-a“, <https://www.cin.ba/sudska-presuda-u-korist-cin-a/> (08.11.2019.)

Prikaz 3: Dio obrazloženja presude Suda BiH⁶⁷

Imajući u vidu navedeno, ovaj Sud je stanovišta da je tužena Parlamentarna skupština BiH-Sekretarijat, u konkretnoj pravnoj stvari, postupila suprotno ciljevima i sadržaju Zakona o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini, jer nije u skladu sa članom 4. istog Zakona, omogućila tužitelju kao podnosiocu Zahtjeva od 17.01.2014.godine, pravo pristupa informacijama koje su pod njenom kontrolom, a koje se odnose na iznose plata za sve poslanike i delegate u Parlamentarnoj skupštini od novembra 2010.godine do januara 2014.godine, kao i na iznose svih drugih vrsta novčanih nakanda a koje nemaju karakter plate, za svakog poslanika i delegata pojedinačno i po mjesečnim iznosima u navedenom periodu, a koji podaci i informacije, i prema stanovištu ovog Suda, nesumnjivo predstavljaju dobro od vrijednosti, i da javni pristup ovim informacijama, nesumnjivo promovira veću transparentnost i odgovornost Parlamentarne skupštine BiH, kao i da su takodjer, ove informacije neophodne za demokratski proces.

Sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) ovu tematiku tretira krajnje jasno i nedvosmisleno. Sud je u presudi *Társaság a Szabadságjogokért* protiv Mađarske⁶⁸ iz 2009. godine utvrdio da je pravo na pristup informacijama koje su u posjedu javnih institucija zaštićeno članom 10. EKLJP, ističući da je ovo pravo posebno snažno kada su javne institucije jedine koje su u posjedu informacija (tzv. monopol na informaciju), te se informacija ne može dobiti iz drugog izvora. Upravo to je bio slučaj u primjeru sa Parlamentarnom skupštinom BiH kao jedinim organom koji raspolaže specifičnom informacijom o platama i naknadama. Slično tome, u predmetu *Inicijativa mladih za ljudska prava protiv Srbije*⁶⁹ ESLJP je, pozivanjem na presudu *Társaság*, naveo da „nevladina organizacija umiješana u pitanja od javnog interesa ima ulogu „društvenog kontrolora vlasti”, pa aktivnosti te organizacije zahtijevaju sličnu zaštitu prema Konvenciji kao što je ona koja se pruža štampi“.

Nešto drugačije stajalište zauzeo je Ustavni sud BiH, odbijajući kao neosnovanu apelaciju Neformalnog udruženja građana *Re:akcija - Građanska inicijativa za Banju Luku*⁷⁰ podnesenu protiv presude Vrhovnog suda Republike Srpske od 5. novembra 2015. godine i presude Okružnog suda u Banjoj Luci od 20. novembra 2013. godine, u vezi sa zahtjevom za pristup informacijama podnesenog Kabinetu gradonačelnika Grada Banja Luke, a koje se odnose na rad Komisije koja je vršila izbor idejnog rješenja za revitalizaciju i remodelaciju tvrđave Kastel: „Apelant ni u postupku pred sudovima, niti u apelaciji nije naveo niti argumentirao da je traženjem spornih informacija želio na bilo koji način doprinijeti nekoj debati od javnog interesa, pa čak ni da li je imao namjeru te informacije podijeliti dalje zainteresiranoj javnosti, kao ni da ga je nedobijanje

⁶⁷ Presuda Suda BiH broj: S1 3 U 016051 14 U od 02.04.2015. godine, str. 5.,

⁶⁸ Presuda ESLJP *Társaság a Szabadságjogokért* protiv Mađarske, aplikacija broj 37374/05 od 14. aprila 2009. godine, paragraf 38.

⁶⁹ Presuda ESLJP *Inicijativa mladih za ljudska prava protiv Republike Srbije*, aplikacija broj 48135/06 od 25. juna 2013. godine, paragraf 20.

⁷⁰ Ustavni sud BiH, Odluka o dopustivosti i meritumu, broj AP 461/16 od 06. juna 2018. godine, paragraf 30.

takvih informacija onemogućilo da učestvuje u javnoj debati o nekom pitanju od javnog interesa, odnosno da ga je spriječilo da obavlja ulogu “društvenog kontrolora vlasti”, što je značajna razlika u odnosu na predmet Társaság“.

S obzirom da djelovanje pravosudnih organa u Bosni i Hercegovini u posljednje vrijeme privlači sve veću pažnju građana i javnosti, dio predmetnog rada posvećen je rezultatima istraživanja nevladinog sektora provedenog u ovoj oblasti. Prema podacima Balkanske istraživačke mreže Bosne i Hercegovine, u toku 2016. godine novinari su uputili različitim pravosudnim institucijama 1.019 upita, a dobili svega 79 potpunih, te 880 nepotpunih odgovora.⁷¹ Osim toga, u najvećem broju slučajeva institucije nisu dostavile nikakav odgovor ili su samo djelimično odgovorile na zahtjev. Na dodatne upite o tome zašto ne dostavljaju informacije ili zašto nisu osigurali potpunu informaciju, predstavnici pravosudnih institucija su navodili da za to nemaju dovoljno kapaciteta.⁷² Shodno tome, tužilaštva i sudovi moraju imati osobe odgovorne za odgovaranje na upite po odredbama ZoSPI BiH sa novinarima, a kontakt-podaci tih osoba moraju biti dostupni na web-stranicama pravosudnih institucija. Ove osobe moraju prolaziti redovne i sveobuhvatne treninge o proaktivnoj i reaktivnoj transparentnosti, komunikacijskim vještinama, kriznom komuniciranju i drugim segmentima koji će im olakšati posao.⁷³

Mnogo polemike u javnosti svojevremeno je izazvalo uvođenje prakse anonimizacije presuda i optužnica. Naime, Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: VSTV) je, nakon mišljenja Agencije za zaštitu ličnih podataka BiH⁷⁴, 2011. godine donijelo Politiku o objavljivanju sudskih odluka⁷⁵ u kojoj se preporučuje da sudovi i tužilaštva u Bosni i Hercegovini počnu anonimizirati presude i optužnice. VSTV nadalje preporučuje da sudovi i tužilaštva u tu svrhu koriste Uputstvo za anonimizaciju sudskih odluka koje se objavljuju na web-portal Centralne za sudsku dokumentaciju VSTV-a iz 2007. godine⁷⁶. Prema ovom uputstvu, podaci o strankama, svjedocima i ostalim osobama koje u postupku ne učestvuju po službenoj dužnosti trebaju biti zamijenjeni inicijalima, a na sličan bi način trebali biti anonimizirani i podaci o pravnoj osobi, kao i mjestu počinjenja krivičnog djela. Nastavljajući spomenuti trend, Sud BiH je 2012.

⁷¹ E. Mačkić, *Transparentnost pravosuđa u Bosni i Hercegovini u domenu procesuiranja koruptivnih krivičnih djela*, Analitika – Centar za društvena istraživanja, Sarajevo 2018, 21.

⁷² Ibid.

⁷³ E. Mačkić, “Mediji i vladavina prava: Isti problemi za novinare BiH, Srbije i Kosova”, <http://detektor.ba/mediji-i-vladavina-prava-isti-problemi-zanovinare-bih-srbije-i-kosova/> (07.11.2019.)

⁷⁴ Agencija za zaštitu ličnih podataka u BiH, *Obrada ličnih podataka na službenim internet stranicama tužilaštava i sudova u BiH*, broj Č 03-1-37-2-127-1/11 od 25.02.2011. godine,

⁷⁵ Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine, *Politika o objavljivanju sudskih odluka*, usvojena na sjednici održanoj 29.09. 2011. godine,

⁷⁶ Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH, „Uputstvo za anonimizaciju sudskih odluka“,

godine donio Pravilnik o ostvarivanju pristupa informacijama pod kontrolom Suda i o saradnji sa zajednicom⁷⁷, koji je predviđao anonimizaciju svih sudskih odluka prije njihovog objavljivanja na web-stranici Suda BiH ili distribuiranja medijima i široj javnosti na drugi način. Prema Pravilniku, anonimizacija je podrazumijevala “*zamjenu i ispuštanje ličnih podataka učesnika u postupku, njihovih zastupnika i predstavnika, službenih osoba, podataka institucija, općina, gradova, ustanova, preduzeća i slično u sudskim odlukama, audio/videozapisima ročišta i drugim informativnim sadržajima*“.⁷⁸ Ono što je posebno važno istaći jeste da Pravilnik Suda BiH ni u jednom aspektu nije pokušao postići balans između prava optuženih, odnosno osuđenih osoba da njihovi lični podaci budu zaštićeni, s jedne strane, i prava javnosti na pristup informacijama, s druge strane.⁷⁹ Mediji su bili zabrinuti da im neće biti omogućeno da u potpunosti imaju pristup suđenjima za krivična djela koja su u nadležnosti Suda BiH, a tiču se najtežih krivičnih djela zbog kojih je ovaj sud i uspostavljen: ratni zločini, organizovani kriminal i korupcija.⁸⁰ Spomenuti trend anonimizacije sudskih odluka i tužilačkih akata prouzrokovao je val rasprava u bosanskohercegovačkoj javnosti. To je rezultiralo izmjenama i dopunama Pravilnika⁸¹, kojima je napuštena praksa anonimizacije sudskih odluka po automatizmu, te predviđeno da pojedinci koji učestvuju u krivičnim postupcima budu imenovani u presudama i informativnim sadržajima koji se objavljuju na web-stranici Suda.⁸² U članu 3. Pravilnik reguliše pravo na pristup informacijama, pozivajući se na odredbe i principe ZoSPI BiH.⁸³

⁷⁷ Sud BiH, “Pravilnik o ostvarivanju pristupa informacijama pod kontrolom suda i saradnji suda sa zajednicom“,

⁷⁸ Sud BiH, “Pravilnik o ostvarivanju pristupa informacijama pod kontrolom suda i saradnji suda sa zajednicom“, član 42.

⁷⁹ E. Ćerimović, E. Hodžić, A. Mehmedić, *Anonimizacija sudskih i tužilačkih akata u Bosni i Hercegovini - (Ne)mogući kompromis između zaštite ličnih podataka i prava na informaciju o krivičnim postupcima*, Analitika – Centar za društvena istraživanja, Sarajevo 2014, 16.

⁸⁰ S. Sali-Terzić, *Anonimizacija ili cenzura sudskih odluka? Problemi sa Pravilnikom Suda BiH*, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo 2012, 1.

⁸¹ Službeni prečišćeni tekst objavljen 19.12.2019. godine na web stranici Suda BiH: <http://www.sudbih.gov.ba/files/docs/PIOS/Su-197-4%20Pravilnik%20o%20ostvarivanju%20pristupa%20informacijama%20%20%20%20precisceni%20tekst.pdf> (07.11.2019.)

⁸² Član 25. stav. 2. Pravilnika,

⁸³ Član 3. Pravilnika: „(1) Svako fizičko i pravno lice ima pravo na pristup informacijama pod kontrolom Suda, a Sud ima odgovarajuću obavezu da objavi takve informacije. Ovo pravo podliježe samo ograničenjima predviđenim Zakonom (ZoSPI BiH).

(2) Na osnovu ispitivanja svakog pojedinačnog slučaja, Sud može utvrditi izuzetak od objavljivanja tražene informacije, djelimično ili u cjelini, kada to zahtijevaju Zakonom previđeni interesi (izuzeci u vezi sa funkcijama javnih organa, povjerljivim komercijalnim informacijama i zašitom privatnosti).

(3) Bez obzira na utvrđeni izuzetak Sud će objaviti traženu informaciju, pod uslovima i u postupku

Revidirani Pravilnik također predviđa da su odluke i presude od interesa za javnost one koje su donesene u predmetima ratnih zločina, terorizma, organiziranoga kriminala, korupcije, poreske utaje, te odluke/presude u ostalim predmetima u kojima postoji poseban interes javnosti.⁸⁴ Konačno, izmjene Pravilnika propisuju da se objavljivanje odluka vrši u skladu sa zakonima BiH, poštujući princip transparentnosti rada sudova, uzimajući u obzir javni interes, pravo na zaštitu privatnosti i zaštitu ličnih podataka, te zaštitu interesa maloljetnika, svjedoka i oštećenog.⁸⁵

3.7. Ombudsmen za ljudska prava

Prema Zakonu o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine⁸⁶, ombudsmen za ljudska prava Bosne i Hercegovine je nezavisna institucija uspostavljena u cilju promovisanja dobre uprave i vladavine prava, zaštite prava i sloboda fizičkih i pravnih lica, kako je zagarantovano posebno Ustavom BiH i međunarodnim sporazumima koji se nalaze u dodatku Ustava, a koja će s tim u vezi nadgledati aktivnosti institucija Bosne i Hercegovine, njenih entiteta i Distrikta Brčko. U članu 32. stav 4. istog zakona propisano je da „ombudsmen može, kada ustanovi da način na koji je zakon primijenjen vodi nepravičnim rezultatima, uputiti nadležnom organu preporuke koje bi dovele do pravičnog rješenja situacije predmetnog pojedinca“.

Ulogu nadzora nad provođenjem ZoSPI BiH ima Institucija ombudsmena za ljudska prava u Bosni i Hercegovini (u daljnjem tekstu: Institucija ombudsmena). U smislu člana 22. ZoSPI BiH, ombudsmen za ljudska prava Bosne i Hercegovine može inter alia da razmatra:

- a) sačinjavanje i dostavljanje informacija, kao što su vodiči i opšte preporuke za olakšavanje provođenja i upotrebe ovog zakona;
- b) uključivanje u godišnji izvještaj posebnog dijela koji se odnosi na njegove aktivnosti u smislu ovog zakona; i
- c) predlaganje instrukcija o primjeni ovog zakona svim nadležnim ministarstvima unutar Bosne i Hercegovine.

predviđenim Zakonom, ako je to opravdano javnim interesom, uzimajući u obzir svaku korist i svaku štetu koji mogu proisteći iz toga.

(4) Sud neće ispitivati niti zahtijevati razloge opravdanosti zahtjeva za pristup informacijama.

(5) Prilikom odlučivanja o pravu na pristup informacijama pod kontrolom Suda, sva lica koja su na bilo koji način uključena u postupak odlučivanja (rješavanje, davanje saglasnosti, davanje preporuke, pripremanje tražene informacije) dužna su postupati u skladu sa Zakonom, rukovodeći se osnovnim principima Zakona navedenim u stavovima od (1) do (4) ovog člana“.

⁸⁴ Član 25. stav 3.,

⁸⁵ Ibid., član 24, stav 2.,

⁸⁶ Zakon o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH broj: 19/2002, 35/2004, 32/2006, 38/2006, 50/2008,

Uporedo sa Institucijom ombudsmena, upravni nadzor nad provođenjem ZoSPI BiH ostvaruje Upravni inspektorat pri Ministarstvu pravde BiH.⁸⁷ Dakle, ombudsmeni kao trećestepena instanca razmatraju pritužbe na rješenja javnih organa o potpunom ili djelimičnom odbijanju zahtjeva, dok se upravni inspektori aktiviraju po žalbi radi pravne zaštite u trećem stepenu kada javni organ protuzakonito onemogućava ostvarivanje prava utvrđenih ovim zakonom.

Građani se često žale da se upravni postupci vode suprotno odredbama Zakona o upravnom postupku BiH⁸⁸ zbog nedonošenja odluka u zakonskim rokovima, insistiranjem na dostavi velikog broja nepotrebne dokumentacije, zatim šutnjom administracije, kršenjem načela pružanja pomoći neukoj stranci, nedonošenjem odluka po žalbi, dugotrajnim postupcima odlučivanja u drugom stepenu, čestim i po nekoliko puta (princip ping-pong loptice) vraćanju predmeta prvostepenim organima na ponovno odlučivanje, pogrešnoj primjeni materijalnih zakona...

⁸⁹ Upravo je „šutnja administracije“ jedan od načina izbjegavanja rješavanja nadležnih organa po zahtjevima za pristup informacijama.

U konkretnom slučaju, podnosiocu žalbe Agencija za privatizaciju Kantona 10 nedonošenjem rješenja onemogućila je pristup traženoj informaciji, nakon čega se obratio Instituciji ombudsmena, koja je zaključila sljedeće: „*Obaveza svakog javnog organa jeste da priopći informacije koje su u njegovom posjedu i ovo pravo može biti ograničeno samo na način i pod uslovima utvrđenim ZoSPI FBiH koji je lex specialis.*⁹⁰ Nedonošenjem rješenja i odbijanjem pripćavanja tražene informacije, stranci je onemogućeno preispitivanje zakonitosti takve odluke i opravdano se poziva na netransparentnost organa pri odlučivanju po podnesenom zahtjevu. S tim u vezi, odgovorna strana vrši i povredu prava podnosioca žalbe na djelotvoran pravni lijek, koje pravo je garantovano članom 13. EKLJP. Sukladno navedenom, nadležni javni organ nije postupio u skladu s odredbama ZoSPI FBiH“.⁹¹ Shodno tome, Institucija ombudsmena je donijela Preporuku da vršilac dužnosti direktora Agencije za privatizaciju Kantona 10 poduzme efikasne mjere i radnje na donošenju odluke po Zahtjevu za pristup informacijama podnosioca žalbe.

Drugi relevantan slučaj odnosi se na uskraćivanje pristupa podacima iz zdravstvenog kantona umrlog pacijenta od strane Javne ustanove „Dom zdravlja“ Vitez, a po zahtjevu osiguravajućeg društva „Uniq osiguranje“ d.d. Sarajevo.

⁸⁷ ZoSPI, Službeni glasnik BiH br. 28/00, 45/06, 102/09 i 62/11, čl. 22b,

⁸⁸ Zakon o upravnom postupku BiH, Službeni glasnik BiH br. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13 i 40/16,

⁸⁹ Ured koordinatora za reformu javne uprave BiH, „Šetaju građane od šaltera do šaltera“, <http://parco.gov.ba/2015/03/03/setaju-gradane-od-saltera-do-saltera/> (07.11.2019.)

⁹⁰ Preporuka u vezi sa žalbom Miodraga Garića, Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, broj: P-225/18 od 26.09.2018. godine,

⁹¹ Ibid.

Kako se navodi u žalbi, JU „Dom zdravlja“ Vitez je postupajući po zahtjevu odbio pristup informacijama, pozivajući se na član 36. Zakona o pravima, obavezama i odgovornosti pacijenata FBiH⁹², zbog čega je Uniqa osiguranje d.d. uložila prigovor Upravnom odboru Ustanove, koji je rješavajući žalbu donio odluku kojom se ista odbija, na osnovu mišljenja Federalnog ministarstva pravde broj: 03-49-2564/15 od 02.04.2015. godine o primjeni ZoSPI FBiH⁹³.

„Po izvršenom uvidu u Odgovor JU “Dom zdravlja“ Vitez i Odluku Upravnog odbora JU „Dom zdravlja“ Vitez, utvrđeno je da nijedan akt nije sačinjen u formi rješenja, kako to nalaže ZoSPI FBiH. Upravni odbor, kao drugostepeno tijelo, nije niti razmatrao žalbene navode iz žalbe Uniqa osiguranja d.d., nije proveo test javnog interesa, nego je pozivanjem isključivo na mišljenje Federalnog ministarstva pravde, koje ima neobavezujuću snagu, odlučio da odbije žalbu⁹⁴. U izreci odluke, Institucija ombudsmena je donijela preporuku da JU „Dom zdravlja“ Vitez poništi Odluku Upravnog odbora i donese novo Rješenje u skladu sa odredbama ZoSPI FBiH.

Pod povećanom lupom javnosti bio je i slučaj odbijanja Predsjedništva BiH da na zahtjev za pristup informacijama web portala Klix.ba objavi imena vanjskih saradnika koji su u mandatu 2014.-2018. bili angažovani po osnovu ugovora o djelu u toj instituciji. Stav Institucije ombudsmena bio je sljedeći: *“Kada se radi o različitim ugovorima koje javni organi sklapaju s pravnim ili fizičkim osobama, važno je istaći da su isti podložni preispitivanju javnosti. Činjenica jeste da ugovori sadrže određene lične informacije (JMBG, adresa stanovanja, datum rođenja, broj lične karte, kontakt podaci i slično) i da objavljivanje navedenih podataka javni organ treba ograničiti, zbog zaštite ličnih podataka. Međutim, Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH posebno ističe da podaci iz ugovora, kao što su ime i prezime osobe s kojom je ugovor sklopljen, cijena, vrsta posla za koji je ugovor zaključen, na koji period je isti zaključen, ni u kojem*

⁹² „U slučaju smrti pacijenta, pacijentovo pravo na uvid u medicinsku dokumentaciju ostvaruju pacijentovi nasljednici, koji imaju pravo biti upoznati s podacima iz medicinske dokumentacije koji jesu ili mogu biti u vezi s uzrokom smrti i sa medicinskim postupcima prije nastupanja smrti. Uvid u medicinsku dokumentaciju pacijentovog nasljednika iz stava 1. ovog člana, uključuje pored prava na pristup medicinskoj dokumentaciji i pravo na dobivanje njezine kopije. Pacijentovi nasljednici iz stava 1. ovog člana ostvaruju pravo na uvid u medicinsku dokumentaciju prema redoslijedu utvrđenom u članu 29. stav 3. ovog zakona.“

⁹³ „... mišljenja smo da je u konkretnoj situaciji javni organ obavezan, primjenjujući odredbe Zakona o slobodi pristupa informacijama, prilikom donošenja odluke o dostupnosti traženih podataka primijeniti i odredbe Zakona o pravima, obavezama i odgovornostima pacijenata Federacije BiH, kao materijalni propis kojim je regulisana ova oblast, kao i odredbe Zakona o zaštiti ličnih podataka...te obavezno pružiti objašnjenje povodom ispitivanja javnog interesa.“

⁹⁴ Preporuka u vezi sa žalbom Uniqa osiguranja d.d., Institucija ombudsmena za ljudska prava u BiH, broj: P- 88 /16 od 16.05.2016. godine,

slučaju ne mogu biti uskraćeni javnosti“.⁹⁵

Prikaz 4.: Pravna zaštita slobode pristupa informacijama u BiH⁹⁶

Bosna i Hercegovina	
PRVO žalba drugostepenom organu/prigovor ZATIM u zavisnosti od okolnosti, tužba za utvrđivanje zakonitosti akta ili tužba u upravnom sporu ILI žalba upravnom inspektoratu i podnošenje tužbe u upravnom sporu	Ombudsmen za ljudska prava – ne nudi se mogućnost pravnog lijeka, već samo ulaganje pritužbe

4. NORMATIVNI OKVIR FBiH I RS

Sva tri ZoSPI u BiH poprilično su harmonizovana u pogledu propisanog sadržaja. Posljedica je to činjenice da su entitetski zakoni uslijedili nakon usvajanja ZoSPI na državnom nivou. Ono što im se spočitava jeste nedostatak proaktivne transparentnosti, jer je u sva tri zakona zakonodavac propustio normirati obavezno objavljivanje najvećeg broja informacija, čime bi se smanjilo postupanje javnih tijela po reaktivnoj osnovi.⁹⁷ Proaktivna transparentnost doprinosi ostvarivanju prava na informaciju i podrazumijeva da javne institucije samoinicijativno objavljuju informacije koje se nalaze u njihovom posjedu.⁹⁸ Druga najčešća primjedba odnosi se na ZoSPI RS koji, za razliku od zakona BiH i FBiH, još uvijek nije promijenio odredbu kojom je ustanovljeno da se odluka kojom se zahtjev za pristup odbija donosi u formi dopisa.⁹⁹ Time se stranka prepušta arbitrarnim tumačenjima postupajućih organa u pogledu izbora forme, koji bi mogli iskoristiti formu dopisa kao razlog nepostupanja po žalbi. Isto tako, ZoSPI RS ne previđa žalbeni postupak, što je njegov najveći nedostatak, već samo mogućnost obraćanja ombudsmenu RS - instituciji koja je 31. marta 2010.

⁹⁵ Klix.ba, „Stav ombudsmena: Predsjedništvo BiH ne smije kriti imena 159 vanjskih saradnika“, <https://www.klix.ba/vijesti/bih/stav-ombudsmena-predsjednistvo-bih-ne-smije-kriti-imena-159-vanjskih-saradnika/181004006> (08.11.2019.)

⁹⁶ Misija OSCE-a u BiH, „Vodič za novinare o pristupu javnim informacijama“, <https://www.osce.org/bs/fom/102386?download=true> (08.11.2019.)

⁹⁷ Transparency International BiH, „Sloboda pristupa informacijama u BiH“, <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2015/08/Sloboda-pristupa-informacijama-u-BiH.pdf> (08.11.2019.)

⁹⁸ N. Voloder, *Proaktivna transparentnost u Bosni i Hercegovini: Od principa do prakse*, Analitika – Centar za društvena istraživanja, Sarajevo 2016, 9.

⁹⁹ Zakon o slobodi pristupa informacijama RS, Službeni glasnik RS broj: 20/01, član 14.

godine prestala sa radom.¹⁰⁰

S tim u vezi, u praksi se nerijetko dešava da javni organi odluke o odobravanju ili odbijanju pristupa informacijama donose u formi obavještenja ili odgovora, želeći tako pomiriti zakonsku obavezu očitovanja po zahtjevu i zaštitu svojih interesa u što većem obimu. Tako je TI BiH dobio upravni spor protiv Republičke uprave za inspeksijske poslove Republike Srpske. Predmet spora bio je zahtjev za pristup informacijama kojim su tražene kopije zapisnika o izvršenom inspeksijskom nadzoru koje su Republička inspekcija za rad, a potom u žalbenom postupku i Glavni republički inspektor odbili pod objašnjenjem da u konkretnom slučaju postoji izuzetak u pogledu pristupa informacijama na osnovu člana 8. ZoSPI RS, tj. da tražene informacije uključuju lične interese što se odnose na privatnost trećih lica.¹⁰¹

Okružni sud u Banja Luci je zauzeo stajalište da se odluke nadležnih organa po zahtjevima za pristup informacijama smatraju rješenjima, uprkos tome što ih ZoSPI RS imenuje kao dopise i *što ih javni organi nerijetko pokušavaju predstaviti kao neformalne akte* kojima se samo prosljeđuju ili uskraćuju izvjesne informacije.¹⁰²

Prema istraživanju TI BiH o primjeni ZoSPI, organi koji su prosljedili svoje odgovore su u malom broju (svega 22%) po zahtjevu za pristup informacijama odlučivali u zakonom propisanoj formi upravnog akta, odnosno rješenja.¹⁰³ Neujednačenost ovih zakona vidljiva je i u pogledu kaznene politike, pa tako entitetski ZoSPI nisu propisali kaznene odredbe u smislu novčanog kažnjavanja koje je sadržano u zakonu na državnom nivou. Dosadašnja praksa i iskustvo pokazali su da je primjena ovih zakona na izrazito niskom nivou, upravo zbog toga što ne postoje sankcije za njihovo kršenje.¹⁰⁴

¹⁰⁰ M. Srdić et al., *Medijsko pravo u Bosni i Hercegovini*, Internews u Bosni i Hercegovini, Sarajevo 2012, 117.

¹⁰¹ Transparency International BiH, „Stvaranje pozitivne sudske prakse u oblasti slobodnog pristupa informacijama“, <https://ti-bih.org/stvaranje-pozitivne-sudske-prakse-u-oblasti-slobodnog-pristupa-informacijama/> (08.11.2019.)

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Transparency International BiH, „Istraživanje o primjeni Zakona o slobodi pristupa informacijama“, <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2018/09/Istrazivanje-2018.pdf> (08.11.2019.)

¹⁰⁴ Blin.ba, „Inicijativa za izmjenu entitetskih zakona o slobodi pristupa informacijama“, <http://banjalukain.com/clanak/39929/inicijativa-za-izmjenu-entitetskih-zakona-o-slobodi-pristupa-informacijama> (08.11.2019.)

5. ANALIZA IZMJENA I DOPUNA ZoSPI

ZoSPI BiH usvojen je u novembru 2000. godine i dosad je mijenjan četiri puta (2006., 2009., 2011. i 2014. godine). Na inicijativu Agencije za zaštitu ličnih podataka BiH 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.¹⁰⁵ Član 4. Nacrta izazvao je najviše kontroverzi u javnosti, jer se njime u potpunosti mijenja član 8. ZoSPI BiH 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.

Predloženi član 8. u Nacrtu glasi: „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“.¹⁰⁶

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).¹⁰⁷ Međutim, takav pristup je 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*.¹⁰⁸ S ovakvom definicijom ograničenja kakva je predviđena u članu 4. stav 1. Nacrta, praktično je isključen član 9. („Ispitivanje javnog interesa“) koji utemeljuje princip rješavanja svakog zahtjeva od slučaja

¹⁰⁵ M. Halilović, „Analiza Nacrta zakona o slobodi pristupa informacija BiH“, https://bhnovinari.ba/wp-content/uploads/2013/05/analiza_nacrta_zakona_o_slobodi_pristupa_informacijama_bih_.pdf (08.11.2019.)

¹⁰⁶ Tekst nacrta dostupan na: http://www.cin.ba/images/pdf/ZOSPI_%2009_05_2013%20.pdf (08.11.2019.)

¹⁰⁷ Čl. 4 st. 2. Nacrta kojim se mijenja čl. 8 ZOSPI propisuje: „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“.

¹⁰⁸ M. Halilović, „Analiza Nacrta zakona o slobodi pristupa informacija BiH“, https://bhnovinari.ba/wp-content/uploads/2013/05/analiza_nacrta_zakona_o_slobodi_pristupa_informacijama_bih_.pdf (08.11.2019.)

do slučaja i, umjesto toga, bio uveden suprotan princip automatizma. Nadalje, informacije koje su potencijalno izuzete od prava na slobodu pristupa, u skladu sa ovom odredbom, predstavljaju informacije od ogromnog opšteg značaja za javnost. Naročito je širok obim izuzetih informacija o potrošnji javnih sredstava dodijeljenih za socijalna primanja i zdravstvenu zaštitu, jer ta definicija pokriva mnoge informacije koje ne predstavljaju lične podatke i za koje postoji jasan značaj za javnost.¹⁰⁹

Identičan stav zauzele su i organizacije civilnog društva, naglašavajući da se Nacrtom otvara put javnim organima vlasti za zloupotrebu Zakona i uvođenje ograničenja u svim slučajevima osim u onim koji su predviđeni kao izuzetak.¹¹⁰ Osim toga, mogućnost zloupotrebe zakona od strane organa javnih vlasti bi bila još veća, s obzirom da je predloženim izmjenama i dopunama bila propisana samo mogućnost žalbe drugostepenom javnom organu i mogućnost pokretanja upravnog spora, ali ne i ovlasti inspekcijskog nadzora i izricanje prekršajnih sankcija.¹¹¹

Iz svega navedenog se može zaključiti zbog čega je Nacrt Ministarstva pravde povučen iz zakonodavne procedure. Najviše kritika novinara i nevladinog sektora bilo je upućeno zbog ukidanja testa javnog interesa.

Zakon o izmjenama i dopunama ZoSPI BiH, koji je stupio na snagu početkom januara 2014. godine, pokušao je otkloniti probleme uočene u njegovoj primjeni - neadekvatan žalbeni postupak i nedostatak inspekcijskog nadzora.¹¹² Konkretno, u članu 14. dodan je novi stav 4. koji propisuje: „*Žalba protiv rješenja iz stava 3. ovog člana podnosi se rukovodiocu nadležnog drugostepenog javnog organa*“.¹¹³ Nadležni drugostepeni organ za tijela uprave Bosne i Hercegovine je Žalbeno vijeće pri Vijeću ministara BiH.¹¹⁴

Analizirajući izmjene i dopune ZoSPI BiH koje su stupile na snagu, vidljivo je da zakonodavac nije propisao u kojem roku je drugostepeni organ dužan da riješi po žalbi podnosioca zahtjeva. Naime, prema članu 26. ZoSPI BiH primjenjuju se opći zajednički principi zakona kojima se regulira oblast uprave¹¹⁵, što znači da

¹⁰⁹ H. Darbshire, „Analiza izmjena i dopuna Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH“, <https://www.osce.org/bs/fom/102272?download=true> (10.11.2019.)

¹¹⁰ Buka.com, „Organizacije civilnog društva: Odbacite Prijedlog Zakona o slobodi pristupa informacijama“, <https://www.6yka.com/novosti/organizacije-civilnog-drustva-u-bih-odbacite-prijedlog-zakona-o-slobodi-pristupa-informacijama-5bd1e9110e889-cyr> (08.11.2019.)

¹¹¹ E. Gotovuša, *Zakon o slobodi pristupa informacijama: nacrt, izmjene i dopune (ZoSPI BiH)*, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo 2014, 8.

¹¹² Ibid., 10.

¹¹³ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH, Službeni glasnik BiH br. 62/11,

¹¹⁴ Čl. 215. st. 1. Zakona o upravnom postupku BiH, Službeni glasnik BiH broj 29/02,

¹¹⁵ „U cilju provođenja ovog zakona primjenjuju se opći zajednički principi zakona kojima se

drugostepeni organ ima rok od 30 dana za rješavanje po žalbi podnosioca zahtjeva u skladu sa članom 215. Zakona o upravnom postupku BiH¹¹⁶. Bolje rješenje bilo bi da je zakonodavac preuzeo član 26. ranijeg Nacrta Ministarstva pravde, kojim je bilo propisano da će se na pravila postupka koja nisu propisana ZoSPI BiH primjenjivati pravila Zakona o upravnom postupku BiH, te da je dodan novi stav u članu 14. kojim bi se propisalo da je drugostepeni organ dužan donijeti rješenje po žalbi u roku od 15 dana. Na ovaj način bi se osigurala efikasnija primjena ZoSPI BiH, a podnosioci zahtjeva ne bi morali u slučaju negativnog prvostepenog rješenja čekati dodatnih 30 dana na odluku drugostepenog organa.¹¹⁷

Izmjenama i dopunama ZoSPI BiH iz 2009. godine propisane su novčane kazne za prekršaje koje počine javni organi i odgovorne osobe u organu, ali ne i koji je to organ nadležan za nadzor nad njihovim provođenjem.¹¹⁸ Posljednjim izmjenama i dopunama inspekcijski nadzor nad provođenjem ovog zakona povjeren je Upravnom inspektoratu Ministarstva pravde BiH, što znači da su predviđene kaznene odredbe nakon pet godina postojanja pravne praznine postale primjenjive u praksi.¹¹⁹ Shodno tome, podnosilac zahtjeva može se u slučaju šutnje uprave obratiti (usmeno ili pisanim aktom) upravnoj inspekciji radi zaštite prava na slobodan pristup informacijama kada mu javni organ onemogućava prava utvrđena ZoSPI BiH. Upravni inspektor će postupiti po zahtjevu podnosioca, te sačiniti zapisnik o izvršenom inspekcijskom nadzoru. U slučaju da utvrdi povredu ZoSPI BiH, inspektor donosi rješenje kojim nalaže rukovodiocu javnog organa da ukloni utvrđene nedostatke u određenom roku. Tek ukoliko rukovodilac javnog organa ne postupi po datom rješenju, inspektor je dužan da pokrene prekršajni postupak.¹²⁰ Također, zakonodavac je pooštrio sankcije koje se izriču odgovornoj osobi u javnom organu, tako da je umjesto dosadašnje kazne u iznosu od 200 do 500 KM propisana novčana kazna od 1.000 do 10.000 KM.

Posljednji pokušaj izmjena i dopuna zabilježen je 2017. godine, kada je Ministarstvo pravde sačinilo novi Nacrt zakona i uputilo ga u javnu raspravu.¹²¹ U

regulira oblast uprave, kao što su zakoni o upravi i zakoni o upravnim postupcima BiH, FBiH i RS.“

¹¹⁶ „Rješenje po žalbi mora se donijeti i dostaviti stranci što prije, a najkasnije u roku od 30 dana računajući od dana predaje žalbe, ako posebnim propisom nije određen kraći rok.“

¹¹⁷ E. Gotovuša, *Zakon o slobodi pristupa informacijama: nacrt, izmjene i dopune (ZoSPI BiH)*, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo 2014, 12.

¹¹⁸ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH, Službeni glasnik BiH broj 102/09. Zapriječena kazna za prekršaj koji učini javni organ kreće se od 1.000 do 15.000 KM, dok je kazna za odgovorno lice u organu od 200 do 5.000 KM.

¹¹⁹ Član 22a. ZoSPI, Službeni glasnik BiH broj 100/13,

¹²⁰ Član 22b. ZoSPI, Službeni glasnik BiH broj 100/13,

¹²¹ Ministarstvo pravde BiH, „Održana javna rasprava o nacrtu Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH“, <http://www.mpr.gov.ba/aktuelnosti/vijesti/default>.

ovom Nacrtu se ponovno vraćaju ograničenja za zaštitu privatnosti minimiziranjem testa javnog interesa, pravilo objavljivanja informacija pretvara u izuzetak i uvodi obaveza obrazloženja uz zahtjeve za pristup informacijama.¹²² Također, u Nacrtu su nedostajale jasne definicije testa javnog interesa, nadležnosti nadzornog organa za provedbu zakona, jasna definicija šta su podaci od javnog interesa, šta se može, a šta ne smatrati povjerljivim informacijama, te koji podaci spadaju pod lične koji se ne smiju iznositi. Pored toga, nisu bile jasno definisane sankcije za kršenje ovog zakona. Novi nacrt, u kojem bi bili prihvaćeni komentari ove javne rasprave, još uvijek nije izrađen.¹²³

Kada govorimo o amandmanima koji aktuelni Zakon trebaju unaprijediti, čini se prihvatljivim odstraniti iz ZoSPI BiH odredbe koje se odnose na mehanizme definirane ZoZLP BiH, što podrazumijeva brisanje člana 1. stav 1. tačka c), koji se odnosi na pravo svakog fizičkog lica da zatraži izmjene i stavi primjedbu na svoje lične informacije pod kontrolom javnog organa, pod uslovom da ovo pravo bude omogućeno u ZoZLP.¹²⁴ Izmjenama i dopunama ili novim Zakonom bi, također, trebalo posebno normirati obavezu objavljivanja velikog broja informacija od javnog značaja (budžetski podaci, podaci o izvršenju budžeta, presude i druga javna dokumenta...) taksativnim nabranjem svih informacija spram kojih postoji obaveza objavljivanja, čime bi se smanjio broj zahtjeva za pristup informacijama, ali i unaprijedilo transparentno postupanje javnih organa.¹²⁵

7. ODNOS SA DRUGIM ZAKONIMA

Na osnovu višegodišnjeg iskustva u primjeni ZoSPI BiH, uočljivo je najozbiljniji problem neusklađenost drugih zakona koji isključuju ili bitno reduciraju pravo na slobodan pristup informacijama.¹²⁶ Kao *lex specialis*, ZoSPI BiH je uredio odnos prema drugim zakonima odredbom koja izričito određuje da svi kasniji zakoni, čiji cilj nije njegova izmjena i dopuna, ne mogu ograničiti

aspx?id=5967&langTag=bs-BA (09.11.2019)

¹²² Analiziraj.ba, „Zakon o slobodi pristupa informacijama: Vrijedi se boriti za nove slobode“, <https://analiziraj.ba/2017/03/03/zakon-o-slobodi-pristupa-informacijama-vrijedi-se-boriti-za-nove-slobode/> (09.11.2019.)

¹²³ A. Bukovac-Vuletić, A. Šabanović, „Proaktivna transparentnost i pravo na pristup informacijama - dvije strane istog novčića“, http://vpi.ba/wp-content/uploads/2018/12/WeBER_policy-brief_proaktivna-transparentnost_bos.pdf (09.11.2019.)

¹²⁴ H. Darbshire, „Analiza izmjena i dopuna Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH“, <https://www.osce.org/bs/fom/102272?download=true> (08.11.2019.)

¹²⁵ Transparency international BiH, „Sloboda pristupa informacijama u BiH“, <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2015/08/Sloboda-pristupa-informacijama-u-BiH.pdf> (08.11.2019.)

¹²⁶ M. Srdić et al., *Medijsko pravo u Bosni i Hercegovini*, Internews u Bosni i Hercegovini, Sarajevo 2012, 111.

prava i obaveze utvrđene ovim zakonom.¹²⁷

Međutim, zakonodavci na sva tri nivoa vlasti u brojnim naknadno donesenim zakonima postupili su sasvim suprotno. To se, prije svega, odnosi na Zakon o zaštiti tajnih podataka BiH¹²⁸, Zakon o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji BiH¹²⁹, Zakon o krivičnom postupku BiH¹³⁰ i Zakon o zaštiti ličnih podataka BiH¹³¹.

Zakon o zaštiti tajnih podataka BiH propisao je stroge uslove pristupa tajnim podacima i odredio da je pristup moguć samo uz uslove utvrđene Zakonom i drugim podzakonskim propisima donesenim na osnovu Zakona.¹³² Na ovaj način, Zakon o zaštiti tajnih podataka BiH potpuno je isključio ZoSPI BiH i onemogućio pristup bilo kojem dijelu informacija označenih kao „vrlo tajno“, „tajno“, „vrlo povjerljivo“ i „interno“, a koji dijelovi informacija sami po sebi ne moraju biti klasifikovani u neku od ovih kategorija. Time se zadire u osnovni princip ZoSPI BiH, a to je da se nijedan zahtjev za pristup ne odbija automatski, već razmatra od slučaja do slučaja.¹³³ Ipak, Zakon o zaštiti tajnih podataka BiH sadrži i jednu odredbu utemeljenu na članu 9. ZoSPI BiH (test javnog interesa), u kojoj je propisano da „ne može imati karakter tajnosti onaj podatak kojem se tajnost određuje s namjerom prikrivanja izvršenog krivičnog djela, prekoračenja ili zloupotrebe ovlaštenja, s ciljem prikrivanja nezakonitosti ili administrativne greške“¹³⁴.

Kada je u pitanju transparentnost i pristup informacijama Obavještajno-sigurnosne agencije BiH, nedostatak saradnje sa medijima i civilnim društvom predstavlja ključnu prepreku za uspostavljanje odgovornosti Agencije.¹³⁵

¹²⁷ Član 26. stav 4.: „Zakonski akti koji se usvoje nakon ovog zakona, a čija svrha nije izmjena ovog zakona, neće ograničiti prava i obaveze utvrđene ovim zakonom“.

¹²⁸ Zakon o zaštiti tajnih podataka BiH, Službeni glasnik BiH broj 54/05 i 12/09,

¹²⁹ Zakon o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji BiH, Službeni glasnik BiH broj 12/04, 328/06 i 287/09,

¹³⁰ Zakon o krivičnom postupku BiH, Službeni glasnik BiH br. 3/2003, 32/2003 - ispr, 36/2003, 26/2004, 63/2004, 13/2005, 48/2005, 46/2006, 29/2007, 53/2007, 58/2008, 12/2009, 16/2009, 53/2009 - dr. zakon, 93/2009, 72/2013 i 65/2018,

¹³¹ Zakon o zaštiti ličnih podataka BiH, Sl. gl. BiH 49/06, 76/11, 89/11,

¹³² Član 10.: „Pristup tajnim podacima moguć je samo uz uslove utvrđene Zakonom i drugim podzakonskim propisima izdatim na osnovu Zakona, odnosno međunarodnim ili regionalnim sporazumima koje je zaključila Bosna i Hercegovina“.

¹³³ M. Srdić et al., *Medijsko pravo u Bosni i Hercegovini*, Internews u Bosni i Hercegovini, Sarajevo 2012, 112.

¹³⁴ Član 9.: „Ne može imati karakter tajnosti onaj podatak kojem se tajnost određuje s namjerom prikrivanja izvršenog krivičnog djela, prekoračenja ili zloupotrebe ovlaštenja, s ciljem prikrivanja bilo koje nezakonitosti ili prikrivanja administrativne greške“.

¹³⁵ D. Hadžović/E. Dizdarević, *Nadzor nad obavještajnim sektorom na Zapadnom Balkanu: studija slučaja Bosne i Hercegovine*, Centar za sigurnosne studije, Sarajevo 2011, 8.

Ilustrativan primjer hermetične zatvorenosti ove institucije jeste odgovor ureda glavnog inspektora na upit medija o komentaru povodom povećanja izdvajanja novčanih sredstava za plate zaposlenika OSA-e: „Za sve informacije se možete obratiti našem glasnogovorniku. Pošto nemamo glasnogovornika, onda informacije ne možete dobiti nikako“.¹³⁶ Dakle, neispunjavanjem zakonske obaveze imenovanja službenika za informisanje iz ZoSPI BiH onemogućena je obrada zahtjeva za pristup informacijama. No, i pored uočenih anomalija, OSA redovno odbija da odgovori na zaprimljene zahtjeve.¹³⁷ Čak ni ombudsmeni za ljudska prava, koji su po zakonu ovlašteni da za potrebe vođenja istraga po žalbama ostvaruju uvid u bilo koji dokument, uključujući i one povjerljive i tajne, nemaju adekvatan pristup dokumentima OSA-e.¹³⁸ U tom kontekstu, interesantan je član 91. Zakona o OSA-i BiH koji prihvata primjenu ZoSPI BiH¹³⁹, te fizičkim licima omogućava da, uz izvjesne izuzetke, podnošenjem zahtjeva zatraže informaciju o mjerama prikupljanja podataka pokrenutim nad njima. Međutim, takva odredba u praksi, shodno načinu ophođenja Agencije spram javnog interesa, ostaje tek mrtvo slovo na papiru.

Nadalje, Zakon o krivičnom postupku BiH određuje postupak davanja podataka iz krivične evidencije.¹⁴⁰ Kako se vidi iz formulacije ovog zakona, mogućnost da

¹³⁶ Nezavisne novine, „OSA traži još milion KM za plate“, <http://www.nezavisne.com/novosti/bih/OSA-trazi-jos-milion-KM-za-plate/7140> (10.11.2019.)

¹³⁷ D. Hadžović/E. Dizdarević, *Nadzor nad obavještajnim sektorom na Zapadnom Balkanu: studija slučaja Bosne i Hercegovine*, Centar za sigurnosne studije, Sarajevo 2011, 17.

¹³⁸ Ibid.

¹³⁹ (1) „Agencija je dužna izvijestiti građanina, na njegov pisani zahtjev, jesu li pokrenute mjere prikupljanja podataka protiv njega i vodi li Agencija evidenciju koja sadrži njegove osobne podatke i da mu, na njegov zahtjev, tu dokumentaciju o prikupljenim podacima stavi na uvid. Ta evidencija ne smije sadržavati informacije o pripadnicima Agencije koji su poduzeli mjere prikupljanja podataka vezanih za treće osobe.“

(2) Agencija može biti oslobođena obveze iz stava 1. ovog člana ako: 1. takva informacija može ugroziti obavljanje zadataka Agencije; 2. takva informacija može ugroziti sigurnost izvora ili druge osobe.“

¹⁴⁰ Član 212.: (1) Podaci iz kaznene evidencije mogu se dati sudovima, tužilaštvima i organima unutrašnjih poslova u vezi s krivičnim postupkom koji se vodi protiv lica koje je ranije bilo osuđivano, kao i nadležnim organima za izvršenje krivičnihopravnih sankcija i nadležnim organima koji učestvuju u postupku davanja amnestije, pomilovanja ili brisanja osude.

(2) Podaci iz kaznene evidencije mogu se, na obrazloženi zahtjev, dati i državnim organima ako još traju određene mjere sigurnosti ili pravne posljedice osude.

(3) Građanima se, na njihov zahtjev, mogu davati podaci o njihovoj osuđivanosti ili neosuđivanosti ako su im ti podaci potrebni radi ostvarivanja njihovih prava.

(4) Niko nema pravo tražiti od građana da podnose dokaze o svojoj osuđivanosti, odnosno neosuđivanosti.

(5) Odredbe st. 1. do 4. ovog člana su posebne odredbe koje se odnose i na Zakon o slobodi pristupa informacijama Bosne i Hercegovine.

traži i dobije podatke iz krivične evidencije ograničena je na određene državne organe (sudove, tužilaštva i organe unutrašnjih poslova, organe nadležne za izvršenje krivičnihopravnih sankcija i druge izvršne organe, te na same građane – o njihovoj osuđivanosti ili neosuđivanosti). Nije, dakle, predviđena mogućnost da neko fizičko lice, uključujući i oštećenog, traži i dobije podatke za treća lica.¹⁴¹

Odnos ZoSPI BiH i ZoZLP BiH već je tretiran u ovom radu, a ključna zapažanja odnose se na potrebu uklanjanja odredaba o ličnim informacijama iz ZoSPI BiH i pravljenje jasne distinkcije između propisa o zaštiti ličnih podataka i slobodi pristupa informacijama.

8. UPOREDNOPRAVNA RJEŠENJA I KOMPARATIVNI OSVRT

Prvim međunarodnim ugovorom kojim se eksplicite štiti pravo na pristup informacijama smatra se Konvencija Vijeća Evrope o pristupu službenim dokumentima iz 2009. godine¹⁴², koja još uvijek nije stupila na snagu zbog nepostojanja ratifikacije u najmanje deset država članica. Stoga ćemo za potrebe rada izdvojiti član 10. Konvencije: „*Na sopstvenu inicijativu i kada je to prikladno, javna vlast preduzet će neophodne mjere kako bi objavila službene dokumente koje posjeduje u interesu unapređenja transparentnosti i efikasnosti javne uprave i podsticanja informiranog učešća javnosti u pitanjima od generalnog interesa*“.

Za EU posebno je važna Uredba 1049/2001¹⁴³ Evropskog parlamenta i Vijeća od 30. maja 2001. o javnom pristupu dokumentima Evropskog parlamenta, Vijeća i Komisije, koja regulira pristup informacijama u institucijama Unije, te propisuje moguća ograničenja.

U preambuli Uredbe određeno je da pristup dokumentima nije ograničen samo na dokumente koji nastaju u radu organa ili su ih usvojili EP, Savjet ili EK, već se odnosi i na dokumente koji su u posjedu ovih organa, odnosno na dokumente koje u svom radu primaju navedene institucije. Ova uredba se primenjuje na sve dokumente koje čuva pojedini organ, to jest na dokumente koje je sastavio, primio i koje posjeduje organ EU, a koji se odnose na sva područja djelovanja EU.¹⁴⁴

Dokumenti se stavljaju na uvid javnosti nakon pisanog zahtjeva ili u

¹⁴¹ M. Srdić et al., *Medijsko pravo u Bosni i Hercegovini*, Internews u Bosni i Hercegovini, Sarajevo 2012, 114.

¹⁴² L. Ofak, *Pravo na pristup informacijama kao pravo zaštićeno Europskom konvencijom i drugim međunarodnim ugovorima za zaštitu ljudskih prava*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb 2015, 922.

¹⁴³ Uredba (EZ) br. 1049/2001 od 30.05. 2001. o javnom pristupu dokumentima Evropskog parlamenta, Vijeća i Komisije,

¹⁴⁴ Beogradska otvorena škola, „Pravo na pristup dokumentima u posedu organa Evropske unije“, <http://eupregovori.bos.rs/pravo-na-pristup-dokumentima-u-posedu-organa-eu.html> (10.11.2019.)

elektronskoj formi kroz registar dokumenata. EU je razvila veoma efikasne web servise za pristup dokumentima, od kojih je najbogatija elektronska arhiva zakonodavstva EU Eur-Lex, pa tako prvi korak u pristupu dokumentima EU treba da bude provjera da li se traženi dokument već nalazi u elektronskoj bazi nekog od organa EU. Ovom uredbom se ne dira u utvrđena prava na pristup dokumentima u državama članicama, kao ni prava na pristup dokumentima u posjedu sudskih i istražnih organa.¹⁴⁵ Organi uskraćuju pristup dokumentu u slučajevima kada bi njegovo otkrivanje ugrozilo zaštitu komercijalnih interesa fizičkog ili pravnog lica, uključujući intelektualno vlasništvo, ukoliko bi objelodanjivanje dokumenta uticalo na vođenje sudskog postupka ili pravnog savjetovanja, istražne radnje, inspekciju ili reviziju. Ova ograničenja nastupaju ukoliko ne postoji preovlađujući javni interes da dokumenti budu stavljeni na uvid javnosti. Dakle, zaštita javnog interesa je osnovni kriterijum na osnovu kojeg se odlučuje o ograničenjima pristupa dokumentima organa EU.¹⁴⁶ Ovdje također treba spomenuti Uredbu o zaštiti o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom ličnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka¹⁴⁷ koja je stupila na snagu 25. maja 2018. godine, poznatu i pod nazivom Uredba o GDPR-u (EU General Data Protection Regulation). Lični podaci su, prema definiciji iz Uredbe, «svi podaci koji se odnose na pojedinca čiji je identitet utvrđen ili se može utvrditi („ispitanik”), dok je ispitanik pojedinac čiji se identitet može utvrditi direktno ili indirektno, uz pomoć identifikatora kao što su ime, identifikacijski broj, podaci o lokaciji, mrežni identifikator ili uz pomoć jednog ili više čimbenika svojstvenih za fizički, fiziološki, genetski, mentalni, ekonomski, kulturni ili socijalni identitet tog pojedinca.”¹⁴⁸ Saglasnost ispitanika znači svako dobrovoljno, posebno, informisano i nedvosmisleno izražavanje želja ispitanika kojim on izjavom ili jasnom potvrdnom radnjom daje pristanak za obradu ličnih podataka koji se na njega odnose.

Uredba se primjenjuje na voditelje obrade, tj. organizacije koje prikupljaju podatke EU građana, i na izvršioce obrade, tj. organizacije koje obrađuju podatke prema uputama voditelja obrade. Obrada ličnih podataka obuhvata radnje poput prikupljanja, evidentiranja, čuvanja, uvida, otkrivanja, prenošenja ili uništavanja. Shodno članu 3., Uredba se odnosi na obradu ličnih podataka u kontekstu aktivnosti uspostave kontrolora ili obrađivača u EU, bez obzira na to da li se obrada odvija u EU ili ne, što znači da će i kompanije izvan EU biti predmet GDPR, ako te kompanije nude robu ili usluge, ili prate ponašanja stanovnika

¹⁴⁵ Ibid.

¹⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁷ *Uredba (EU) br. 2016/679 od 27.04.2016. godine,*

¹⁴⁸ Agencija za zaštitu ličnih podataka BiH, „Šta je Opća uredba o zaštiti podataka (GDPR)“, http://azlp.ba/GDPR_Menu/Sta_je_GDPR/default.aspx?id=2373&pageIndex=1&langTag=bs-BA (10.11.2019.)

EU. Postoje izuzeci u vidu obrade podataka u kontekstu zaposlenja ili u svrhu nacionalne sigurnosti koji i dalje mogu podlijegati zasebnim propisima svake od država članica (čl. 2. st. 2. i čl. 82. GDPR-a).¹⁴⁹

U tom kontekstu, Bosna i Hercegovina se obavezala da će stupanjem na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju uskladiti svoje zakonodavstvo vezano za zaštitu ličnih podataka s pravom Zajednice i drugim evropskim i međunarodnim zakonodavstvom o privatnosti.¹⁵⁰ Stoga sve buduće izmjene i dopune relevantnog zakonodavstva iz oblasti slobode pristupa informacijama treba posmatrati u duhu Sporazuma i pravne stečevine EU. Prema izjavi direktora Agencije za zaštitu podataka BiH Petra Kovačevića, već su poduzete radnje na izradi novog ZoZLP BiH koji će biti usaglašen sa Uredbom o GDPR-u, te je planirano da se isti dovrši i uputi u parlamentarnu proceduru u što skorijem razdoblju.¹⁵¹

Uzmemo li u obzir zakonska rješenja iz zemalja regije, Srbija ima jedan od najboljih ZoSPI na svijetu¹⁵², dok je najkraći rok za postupanje po zahtjevu za pristup informacijama u Crnoj Gori (8 dana).¹⁵³ Pristup informacijama od javnog značaja zagarantovan je Ustavom Republike Srbije, u okviru prava na obavještenost.¹⁵⁴ Za razliku od Bosne i Hercegovine, u Srbiji nadzor nad provođenjem zakona ostvaruje Povjerenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti koji, između ostalog, prati poštovanje obaveza organa vlasti utvrđenih zakonom, izvještava javnost i Narodnu skupštinu o tome, daje inicijativu za donošenje ili izmjene propisa, rješava po žalbi protiv rješenja organa vlasti kojima su povrijeđena prava, pokreće postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti, te izdaje priručnike i uputstva.¹⁵⁵ Osnovni problemi sa kojima se podnosioci zahtjeva za pristup informacijama suočavaju u Srbiji uključuju

¹⁴⁹ Ibid.

¹⁵⁰ Član 79. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju - SSP, http://www.dei.gov.ba/bih_i_eu/ssp/doc/Default.aspx?id=743&template_id=14&pageIndex=1 (10.11.2019.)

¹⁵¹ Akta.ba, „Pravila se moraju poštovati: Koliko će nova Uredba o GDPR-u uticati na BiH?“, <https://www.akta.ba/vijesti/pravila-se-moraju-postovati-koliko-ce-nova-uredba-o-gdpr-u-uticati-na-bih-/90490> (11.11.2019.)

¹⁵² Centre for law and democracy: „Afghanistan has replaced Mexico at the very top of the RTI (Right to Information) Rating. Mexico is now in second place, with 136 points, followed by Serbia with 135 and Sri Lanka with 131“. <https://www.law-democracy.org/live/afghanistan-jumps-to-top-position-on-rti-rating/> (11.11.2019.)

¹⁵³ Direkcija za evropske integracije BiH, „Slobodan pristup informacijama umanjuje sumnjičavost građana“, http://www.dei.gov.ba/dei/media_servis/vijesti/default.aspx?id=14110&langTag=bs-BA (11.11.2019.)

¹⁵⁴ Član 51.: „Svako ima pravo na pristup podacima koji su u posedu državnih organa i organizacije kojima su poverena javna ovlašćenja, u skladu sa zakonom“.

¹⁵⁵ Službena web stranica Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, <https://www.poverenik.rs/sr-yu/o-nama/nadleznost.html> (11.11.2019.)

šutnju administracije, odnosno ignorisanje zahtjeva ili nepružanje odgovarajućih podataka, pozivanje na tajnost ili povjerljivost podataka kao razlog odbijanja prava na pristup informacijama i dug period čekanja na odgovor administracije, često tek nakon što podnosilac zahtjeva za pristup informacijama podnese i žalbu Povjereniku.¹⁵⁶

Komparativnim pregledom navedenih izazova u implementaciji, uočavamo identične probleme u praksi kada su u pitanju zakoni naše zemlje i Srbije. To su, prije svega, šutnja uprave, netransparentnost i zloupotreba izuzetaka od strane javnih organa u smislu otkrivanja informacija od općeg značaja, te, na koncu, odugovlačenje postupka u kojem eventualno kasnije ishodovanje tražene informacije često obesmisli svrhu i cilj iste.

Pravo na pristup informacijama u Hrvatskoj regulisano je Zakonom o pravu na pristup informacijama, koji je prvi put donesen 2003. godine i više puta mijenjan. Izmjenama Ustava Republike Hrvatske iz 2010. godine, pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti postalo je ustavno pravo.¹⁵⁷

Jedna od najvažnijih razlika između pomenutih zakona u Bosni i Hercegovini i Hrvatskoj je ta što zakon u Hrvatskoj javnim organima nameće proaktivni pristup u pružanju informacija. Naime, u našoj zemlji javni organi su dužni pružiti informaciju jedino u slučaju podnošenja zahtjeva, dok zakon koji tretira ovo pravo u Hrvatskoj nalaže javnim organima obavezu da omoguće pristup informacijama pravovremenim objavljivanjem informacija o svom radu na primjeren i dostupan način, odnosno na internetskim stranicama tijela javne vlasti ili u javnom glasilu i Centralnom katalogu službenih dokumenata Republike Hrvatske.¹⁵⁸

Evidentne su i druge razlike i noviteti u hrvatskom zakonu, poput uspostavljanja Povjerenika za informisanje¹⁵⁹, koji je nadležan za nadzor nad provođenjem zakona, ali i detaljnog opisa dužnosti i poslova koje obavljaju inspektori iz Ureda povjerenika. Osim toga, dužnosti javnih organa u pogledu podnošenja izvještaja Povjereniku takstativno su nabrojane, što omogućava jednoobrazan pristup u izvještavanju, ali i izradu detaljnih i sadržajnih analiza o samom provođenju zakona. Utvrđen je i mnogo širi spektar prekršaja u vezi onemogućavanja ostvarenja prava na pristup informacijama, ali su evidentne i strožije sankcije za

¹⁵⁶ Centar za euroatlantske studije (CEAS), „Srbija: Slobodan pristup informacijama od javnog značaja“, https://www.ceas-serbia.org/images/2015-i-pre/AOG_Policy_Brief_IV_-_Mart_2014_-_Slobodan_pristup_informacijama_od_javnog_znacaja.pdf (11.11.2019.)

¹⁵⁷ Inicijativa za monitoring evropskih integracija u BiH, „Sloboda pristupa informacijama u BiH sa osvrtom na pravo pristupa informacijama u Hrvatskoj“, <http://eu-monitoring.ba/sloboda-pristupa-informacijama-u-bih-sa-osvrtom-na-pravo-pristupa-informacijama-u-hrvatskoj/> (11.11.2019.)

¹⁵⁸ Ibid.

¹⁵⁹ Povjerenik za informiranje, <https://www.pristupinfo.hr/> (11.11.2019.)

njihovo počinjenje.¹⁶⁰

9. ZAKLJUČAK

Premda je Bosna i Hercegovina prva država u regiji koja je još 2000. godine usvojila nacionalni ZoSPI, danas po mnogočemu zaostaje za susjednim zemljama. Izmjene i dopune koje su vršene u čak tri navrata, uz jedan povučeni nacrt i jedan zaustavljen u fazi javne rasprave, dovoljan su pokazatelj nesistemske i parcijalnog pristupa ovoj izuzetno važnoj materiji. Pored toga, dodatni teret postojećem zakonskom okviru svakako jeste njegova neadekvatna implementacija u praksi, budući da mnogi organi nastoje izbjeći propisane obaveze i onemogućiti slobodan pristup informacijama, bilo oglušivanjem o zahtjeve ili odlučivanjem u formi dopisa, informacije ili obavještenja. Čak i kada dopuste pristup, trude se dati što polovičnije, površnije i šturije informacije. Sistem pravne zaštite podnosioca zahtjeva za pristup informacijama svakako je još jedna manjkavost i bolna tačka, obzirom da je sam Zakon mnogo godina bio na pravnoj snazi bez odgovarajućih sankcija, koje su najzad uvedene 2009. godine, a zaživjele u praksi tek 2014. godine inkorporiranjem instituta upravnog nadzora u Zakon. Također, dugo vremena nije bilo jasno definisano ko se smatra nadležnim drugostepenim organom koji postupa po žalbi, pa se dešavalo da nakon ulaganja žalbe o istoj odlučuje organ koji je već donio prvostepeno rješenje. Osim toga, Institucija ombudsmena svojim pravno neobavezujućim preporukama ne može osigurati ulogu djelotvornog nadzora nad provedbom Zakona, dok inspekcijски nadzor osigurava zakonitost tek nakon što se rukovodilac javnog organa ogluši o naložene mjere iz zapisnika o inspekcijskom nadzoru, nakon čega se pokreće prekršajni postupak, koji opet traje isuviše dugo. Rok od 30 dana za odlučivanje u postupku po žalbi preuzet iz važećih zakona o upravnom postupku obesmišljava smisao i svrhu slobode pristupa informacijama, jer se nerijetko dešava da tražena informacija nakon proteka izvjesnog vremena postane obezvrijeđena. Eventualni budući amandmani svakako se trebaju kretati u okvirima relevantne sudske prakse ESLJP, aktuelnih međunarodnih standarda i važećih dokumenata, te publikacija i preporuka međunarodnih i organizacija civilnog društva.

¹⁶⁰ Ibid.

RIGHT TO ACCESS INFORMATION OF THE PUBLIC INSTITUTIONS

Abstract

This article explains the legislative for right to access information in domestic law, including recommendations and opinions of relevant international and non-government organizations, with intense to improving it and removing obstacles in implementation. In addition, through analyses of the comparative legal solutions and a comparative review of the freedom to information this article put the issue of it's treatment in neighbouring and other countries as well. The main purpose is to achieve complete understanding of the relevant right to access information law in Bosnia and Herzegovina. Therefore, accent placed on the need to eliminate conflicts between relevant norms, with the intension of eliminating any form of legal uncertainty and to satisfying the principels of transparency, public interest, proportionality and responsibility.

Key words: right to acces information, transparency, public interest, personal data.