

# 2012



## TRANSPARENCY INTERNATIONAL BiH

### **Huguette Labelle**

Predsjedavajuća, Odbor direktora

### **Peter Eigen**

Predsjedavajući, Savjetničko vijeće

### **Emir Đikić**

Predsjedavajući, Odbor direktora

TI Bosna i Hercegovina

### **Transparency International BiH**

#### **Sjedište:**

Adresa: Gajeva 2, 78000 Banja Luka

Fax: 051 216 369;

Tel: 051 216 928; 051 224 520; 224 521

#### **Kancelarija u Sarajevu:**

Franje Račkog 2, 71000 Sarajevo

Tel/Fax: 033 220 049

Web: [www.ti-bih.org](http://www.ti-bih.org)

E-mail: [centar@ti-bih.org](mailto:centar@ti-bih.org)



## **ISTRAŽIVANJE PRIMJENE ZAKONA O SLOBODI PRISTUPA INFORMACIJAMA U BIH**

Istraživanje je sprovedeno povodom obilježavanja 28. septembra 2012. godine, međunarodnog Dana Slobode Pristupa Informacijama u Bosni i Hercegovini

# ISTRAŽIVANJE PRIMJENE ZAKONA O SLOBODI PRISTUPA INFORMACIJAMA U BOSNI I HERCEGOVINI

## UVOD:

Sloboda pristupa informacijama spada u korpus političkih i treću generaciju osnovnih ljudskih prava i sloboda. Pravo na slobodu pristupa informacijama je po prvi put ozakonjeno u Švedskoj, davne 1766. godine.

1966. godina se smatra prekretnicom, zbog usvajanja Zakona o slobodi pristupa informacijama od strane Sjedinjenih Američkih Država, kao posljedica rastuće potrebe medija i javnosti za službenim podacima, ali i demokratskog uvjerenja o potrebi otvorenosti i odgovornosti državnog aparata.

Sloboda pristupa informacijama je priznata u međunarodnom pravu kao fundamentalno ljudsko pravo i kao takvo je regulisano brojnim aktima, od kojih su najvažniji Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima Ujedinjenih nacija (član 19.), Pakt o građanskim i političkim pravima Ujedinjenih nacija (član 19.), Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (član 10.), Aarhuška konvencija Ujedinjenih nacija i preporuke Vijeća Evrope.

James Madison, jedan od tvoraca američkog ustava, je dao najbolji argument u korist nepisanog pravila da ljudi imaju pravo da znaju: „*Popularna vlada bez popularnih informacija ili bez metoda njihovog nabavljanja predstavlja prolog ka farsu ili tragediji..znanje će zauvijek vladati neznanjem*“.<sup>1</sup>

Od usvajanja zakona 2000. godine, Bosna i Hercegovina obilježava 28. septembar 2012. godine, kao Međunarodni Dan Slobode Pristupa Informacijama, po 12. put.

BiH se uvrštava među listu od više od 90<sup>2</sup> zemalja širom svijeta koje su ozakonile pravo na slobodan pristup informacijama, te je prva država u regiji koja je 2000. godine dobila Zakon o slobodi pristupa informacijama (ZOSPI), prvo na državnom nivou BiH, a zatim 2001. godine i u oba entiteta, Federaciji BiH i Republici Srpskoj.

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.

Transparency International Bosne i Hercegovine, i ove godine je sproveo svoje redovno istraživanje s ciljem utvrđivanja nivoa primjene Zakona o slobodi pristupa informacijama od strane državnih tijela.

---

<sup>1</sup> Izvor: [www.press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch18s35.html](http://www.press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch18s35.html)

<sup>2</sup> Izvor: [www.access-info.org/documents/Fringe\\_Special\\_-\\_90\\_FOIA\\_s\\_-\\_sep\\_7\\_20091\\_resource.pdf](http://www.access-info.org/documents/Fringe_Special_-_90_FOIA_s_-_sep_7_20091_resource.pdf)

## NOVINE U ZAKONSKOJ REGULATIVI:

Zakon o slobodi pristupa informacijama je pretrpio najviše izmjena na nivou institucija Bosne i Hercegovine, polazeći od činjenice da je prvobitno i usvojen na nivou BiH, 2000. godine, te da su izmjenama u 2009. godini uvedene prekršajne sankcije (odn. kaznene odredbe).

TI BiH je upitom za tumačenje pribavio zvanično mišljenje od Upravne inspekcije, Ministarstva Pravde BiH, po pitanju ovlašćenog lica za pokretanje prekršajnog postupka, koje je zakonski ostalo neregulisano. Tom prilikom, ministarstvo je dostavilo mišljenje u kojem stoji da „cijeneći odredbe naprijed navedneog Zakona koje se odnose na nadležnost upravne inspekcije, neosporno proizilazi da kontrolu primjene Zakona o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini („Službeni Glasnik BiH“, br. 28/00, 45/06 i 102/09), kojim je propisan postupak pristupa informacijama, vrši upravna inspekcija – Upravni inspektorat Ministarstva pravde BiH, u skladu sa postupkom propisanim zakonom<sup>3</sup>

Ti BiH je u 2011. godini podnosio inicijative za izmjenu zakona kojim se regulišu prekršaji u Bosni i Hercegovini. Prijavom se nastojalo proširiti ovlašćenje lica za pokretanje prekršajnog postupka u smislu davanja takve legitimacije građanima i udruženjima građana, u slučajevima kršenja Zakona o slobodi pristupa informacijama. Takođe su slane inicijative za izmjenu entitetskih zakona o slobodi pristupa informacijama u smislu njihovog usklađivanja sa zakonom na nivou BiH – po pitanju uvođenja prekršajnih odredbi. Za Zakon na nivou RS je takođe predlagano da se uvede obaveza donošenja rješenja pri odlučivanju o zahtjevu za slobodan pristupa informacijama, umjesto (nikad mijenjane) forme dopisa.

Konkretan problem kod primjene usvojenih izmjena i dopuna Zakona o slobodi pristupa informacija u BiH iz 2009. godine, je u tome što u slučaju kršenja Zakona, prekršajni postupak protiv državnih organa bi trebalo da pokreće upravna inspekcija, koja je i sama državni organ. Na taj način, teško je očekivati od državnog organa da pokreće prekršajni postupak protiv npr. Vijeća ministara, što je i pokazano u slučaju ćutanja uprave koji je pokrenuo TI BiH protiv upravo ove institucije. U prilog ovoj tezi ide i činjenica da u godišnjim izvještajima<sup>4</sup> institucije Ombudsmana za ljudska prava iz 2010. i 2011. godine, ne postoji ni jedan podatak da je bilo kom organu na nivou BiH izrečena novčana kazna.

Najnovijim izmjenama Zakona o slobodi pristupa informacijama, na nivou BiH („Službeni Glasnik BiH“, 62/11), uvedene su tehničke izmjene u smislu da je proširen broj stranica sa prvobitnih deset na sadašnjih 20 koje se osiguravaju besplatno po pitanju troškova koji padaju na teret države. Izbrisan je stari član 23. (iz 2000. godine) po kojem „Svaki podnositelj zahtjeva ima pravo podnijeti žalbu u upravnome postupku na svaku odluku donesenu u smislu ovoga zakona rukovoditelju javnoga tijela koji je donio odluku.“ Ovime se, se faktički uskraćuje pravo saznanja svakom građaninu i građanki Bosne i Hercegovine o postojanju prava na žalbu, sem promjenjenog člana 12. i 14. koji podrazumijeva korištenje žalbe u slučaju nemogućnosti udovoljanja ili odbijanju samog zahtjeva.

<sup>3</sup> Izvor: Dopis Ministarstva pravde BiH, broj: 09-02-4-7167/11, od datuma 18.07.2011. godine

<sup>4</sup> Izvor: [www.ombudsmen.gov.ba/Publikacije.aspx?category=Annual%20Reports](http://www.ombudsmen.gov.ba/Publikacije.aspx?category=Annual%20Reports)

Dodatni nazadak u oblasti pristupa informacija je i odluka Apelacionog vijeća Suda BiH koje je potvrdilo odluku Agencije za zaštitu ličnih podataka da se imovinski kartoni kandidata i izabranih zvaničnika više ne smiju objavljivati, kao što je to do sada bilo, na web stranici Centralne izborne komisije. Na ovaj način, javnosti će biti uskraćeni podaci o imovinskom stanju političara i funkcionera koji su ranije bili dostupni na internetskim stranicama Centralne izborne komisije.

S druge strane, Sud BiH je donio Pravilnik o pristupu informacijama po kome se ograničava objavljivanje presuda na web stranici Suda, takođe na osnovu mišljenja Agencije za zaštitu ličnih podataka. Ovakve odluke Agencije u praksi stvaraju pravnu konfuziju i nesigurnost, s obzirom na to da institucije koje bi trebalo da primjenjuju Zakon o slobodi pristupa informacijama veoma često nisu u stanju procijeniti u kojim slučajevima prednost ima objavljivanje informacija od javnog interesa, a u kojim zaštita ličnih podataka.

## ISTRAŽIVANJE PRIMJENE ZAKONA O SLOBODI PRISTUPA INFORMACIJAMA - CILJEVI

Istraživanje koje je sproveo Transparency International BiH je imalo za cilj da utvrdi kvalitet formalne i materijalne primjene Zakona o slobodi pristupa informacijama od strane državnih organa u Bosni i Hercegovini.

**Formalna strana** je podrazumijevala vršenje monitoringa primjene:

- a) Člana 13. Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH, FBiH i RS, u smislu određivanja nadležnog javnog organa. Praćeno je:
  - Da li državni organi prosljeđuju zahtjeve, ukoliko nemaju kontrolu ili nisu u posjedu nad traženom informacijom, nadležnim organima i o tome pismeno obavještavaju podnosioca zahtjeva.
- b) Člana 14. Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH, FBiH i RS, u smislu formalne ocjene postupanja nadležnog javnog organa nakon prijema zahtjeva. Praćeni su:
  - Zakonom utvrđeni rokovi za dostavljanje informacija, koji na sva tri nivoa propisuju 15 dana od dana prijema zahtjeva.
  - Obavještenja o produženju rokova za dostavu informacija.
  - Forme odgovora, koji su za BiH i FBiH propisani u vidu rješenja, dok su u RS u formi dopisa.
  - Pouke o pravnom lijeku.

**Materijalna strana** je podrazumijevala vršenje monitoringa primjene:

c) Člana 5. Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH, FBiH i RS, u smislu utvrđivanja izuzetaka. Praćeno je:

- Na osnovu svakog pojedinačnog slučaja, da li se izuzeci utvrđuju u smislu članova 6. 7. i 8.
- Da li državni organi prije utvrđivanja zakonom predviđenih izuzetaka, sprovode test javnog interesa

Pored osnovnog cilja utvrđivanja stepena primjene Zakona od strane državnih organa, sadržaj zahtjeva za slobodan pristup informacijama je koncipiran s ciljem dodatne **provjere nivoa njihove transparentnosti**.

## **METODOLOGIJA:**

Zahtjev za slobodan pristupa informacijama je koncipiran s ciljem provjere transparentnosti izvršenih javnih nabavki na nivou svih ministarstava u Bosni i Hercegovini za prošlu 2011. godinu.

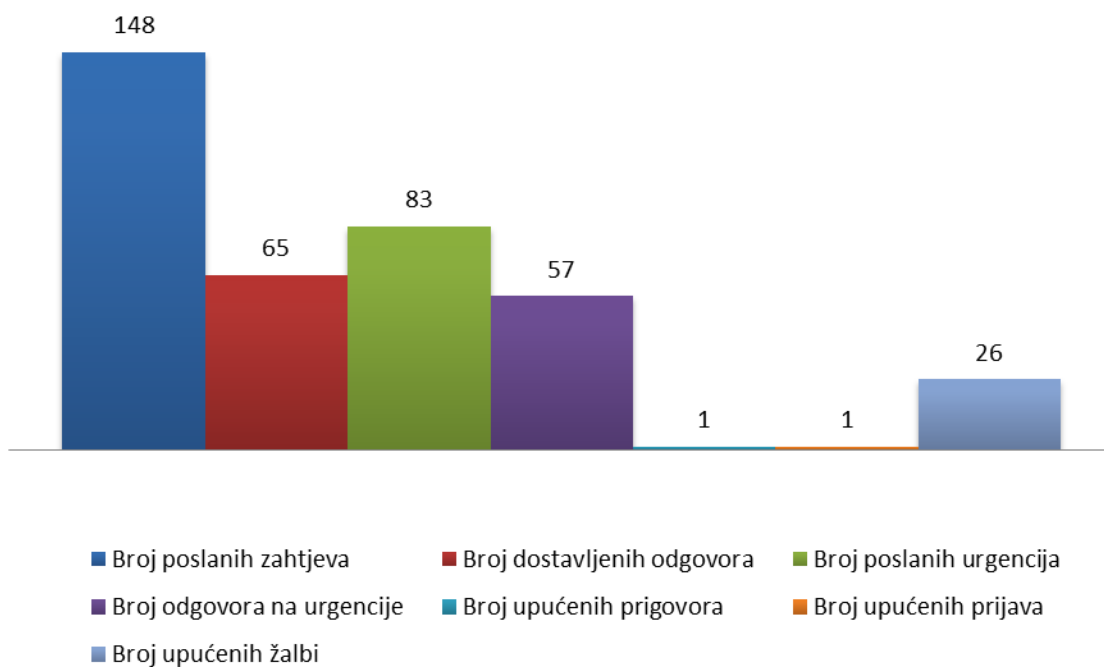
Informacije su tražene iz oblasti javnih nabavki, koja je regulisana Zakonom o javnim nabavkama, a koji je stupio na snagu 10. novembra 2004. godine ("Službeni glasnik BiH" br. 49/04,19/05, 52/05, 8/06, 70/06 i 12/09), a koji je u obaveznoj primjeni svakog organa uprave na državnom ili lokalnom nivou. Zahtijevani su svi ugovori o javnoj nabavci radova, roba i usluga, zajedno sa pripadajućim aneksima svih zaključenih ugovora u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama BiH („Službeni Glasnik BiH“ 49/04, 19/05, 52/05, 8/06, 24/06, 70/06, 12/09, 60/10) i njegovim podzakonskim aktima.

Zahtjevi su poslani svim slijedećim državnim organima:

- Ministarstvima u Vijeću ministara Bosne i Hercegovine.
- Ministarstvima u Vladi Federacije Bosne i Hercegovine.
- Ministarstvima u Vladi Republike Srpske.
- Kantonalnim ministarstvima Federacije Bosne i Hercegovine.
- Odjeljenjima u Vladi Brčko distrikta BiH

Istraživanje je vršeno tokom jula, avgusta i septembra 2012. godine.

## PRESJEK ISTRAŽIVANJA



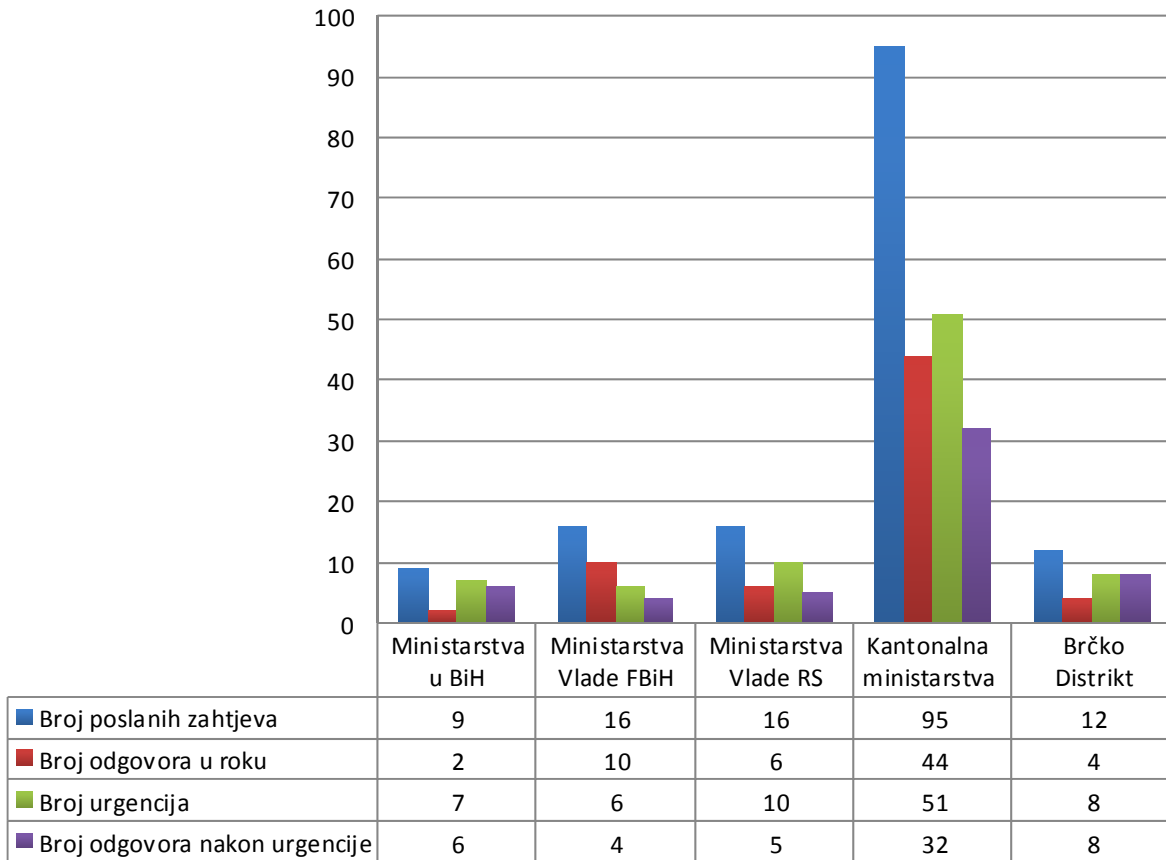
Transparency International BiH je uputio **148 zahtjeva** za slobodan pristup informacijama ministarstvima u vladama državnog, entitetskog i kantonalnog nivoa.

Po proteku zakonskog vremenskog roka (15 dana od dana prijema TI BiH zahtjeva), **43 %** od ukupnog broja institucija je odgovorilo blagovremeno, u skladu sa članom 14. Zakona o slobodi pristupa informacijama.

U skladu sa načelima opšteg upravnog postupka, TI BiH je uputio **83 urgentna zahtjeva** radi podsjećanja državnih organa na dostavljanje traženih informacija. Nakon urgencija, **38 %** od ukupnog broja institucija je dostavilo odgovore.

Međutim, 20 % od ukupnog broja institucija nije dostavilo nikakav odgovor, te je TI BiH zbog ćutanja uprave, poslao **26 žalbi** zbog proceduralne povrede Zakona o slobodi pristupa informacijama i Zakona o opštem upravnom postupku. **Jedan prigovor** je upućen zbog nezakonitog izuzimanja informacija MUP Kantona Sarajevo. **Jedna prijava** je poslata upravom Inspektoratu, zbog ćutanja uprave, nakon čega su informacije dostavljene.

## I CIKLUS:

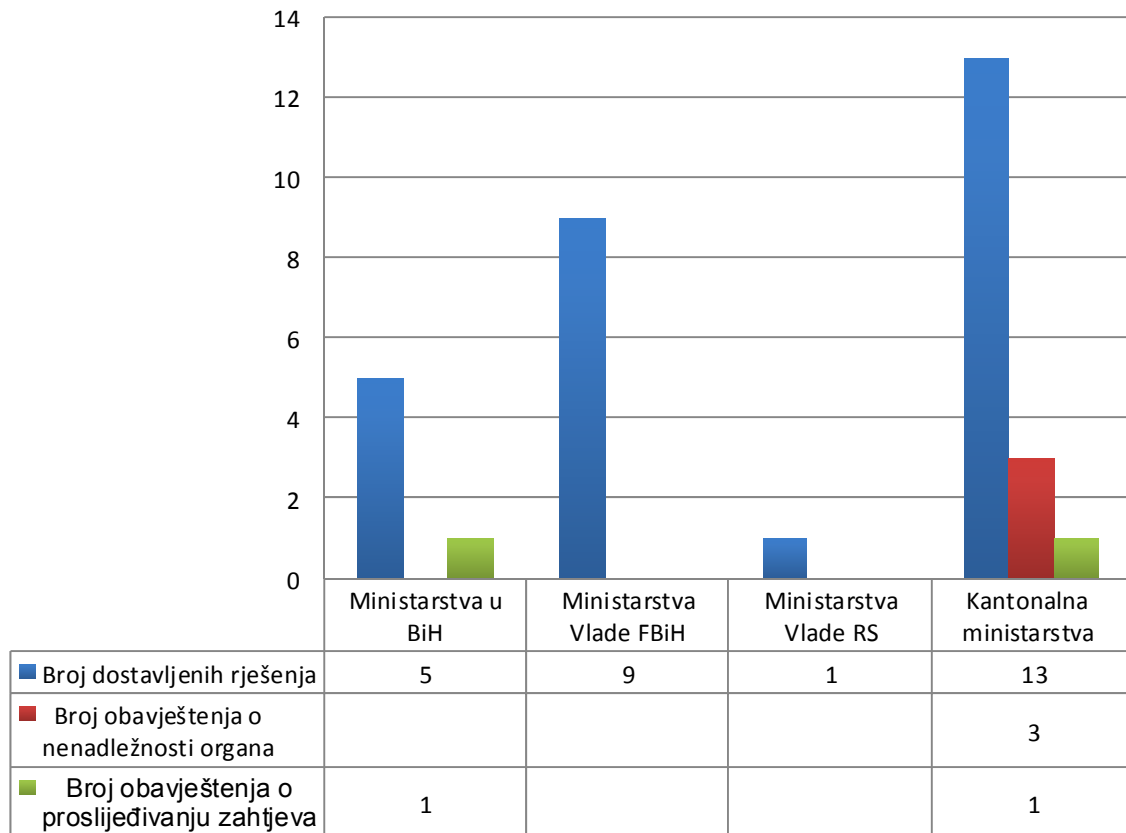


Od ukupno 148 zahtjeva za slobodan pristup informacijama, **95 zahtjeva** je otišlo ka kantonalnim ministarstvima u Federaciji BiH, što čini blizu **65 %** od ukupnog broja svih upućenih zahtjeva.

**Odjeljenja u sklopu Vlade Brčko distrikta BiH** su jedina ispoštovala formalnu proceduru zakonskih rokova u smislu dostave traženih informacija u urednom roku, te obavještenja o produženju roka usljed sezone godišnjih odmora.

**Ministarstvo unutrašnjih poslova, Vlade Kantona Sarajevo** je jedini organ koji je izuzeo tražene informacije, donoseći rješenje u prvom stepenu i podvodeći ih pod zakonski izuzetak povjerljivih komercijalnih interesa i izuzetka zaštite privatnosti. Zbog neprovođenja testa javnog interesa, i izuzimanja informacija koje su načelno javnog karaktera, TI BiH je uložio prigovor na rješenje službenika za informisanje (koji je odlučivao u prvom stepenu). Prigovor je u drugostepenom postupku usvojen kao osnovan.

## II CIKLUS:



**U ministarstvima u Vladi Republike Srpske**, u izdvojenom slučaju Ministarstvo uprave i lokalne samouprave je jedino dostavilo upravni akt u obliku rješenja. Po Zakonu o slobodi pristupa informacijama koji je usvojen za Republiku Srpsku, **državni organi nisu obavezni** dostavljati odgovore u formi rješenja (za razliku od institucija u Federaciji BiH i BiH).

U odjeljenjima Vlade Brčko distrikta, iako su (za razliku od svih ostalih institucija) svu dokumentaciju dostavili u roku, **ni jedan odgovor nije bio u formi rješenja**, štp je obaveza prema Zakonu o slobodi pristupa informacijama BiH.

**U slučaju nenadležnosti**, samo jedno kantonalno ministarstvo je obavjestilo TI BiH o prosljeđivanju zahtjeva nadležnom organu uprave.

**U slučaju obavještenja o produženju rokova** za dostavu traženih informacija, sem odjeljenja Vlade Brčko distrikta, nijedna institucija nije poslala usmenim ili pismenim putem obavještenja u skladu sa čl. 14. Zakona o slobodi pristupa informacijama.



## PREPORUKE I MIŠLJENJA:

Istraživanje je pokazalo da je samo **43 % institucija odgovorilo u zakonskom roku**. Velika većina se nije pridržavala vremenskog okvira koje predviđa obavještenje o produženju roka.

**U 80 % slučajeva je izostala dostava traženih informacija u formi rješenja**, što i dalje pokazuje da je u Bosni i Hercegovini prisutna velika pravna nesigurnost u postupku traženja i dobijanja informacija.

Zbog obimnosti zahtijevane dokumentacije, šest kantonalnih ministarstava je zanemarilo činjenicu da je podnosilac zahtijevao informacije u štampanoj formi (kopije doukernata). Iako su informacije bile odobrene, organ uprave je arbitrarno odlučio da omogući pristup na osnovu ličnog uvida, zanemarujući da je u zahtjevu navedeno traženje štampanih dokumenata. Javni organ je time dodatno otežavao pristup Transparency International BiH.

U prilog istraživanju iz prošle godine na temu slobode pristupa informacijama<sup>5</sup> u BiH, i 2012. godine se konstatuje **pravna nesigurnost**, koja proizilazi iz nepravilnog izuzimanja javnih informacija, odnosno **nesprovođenjem testa javnog interesa**. Ovo je često posljedica nerazumijevanja zakona, odnosno njegovog cilja i svrhe, te nedovoljne informisanosti službenika za informisanje u državnim organima.

**Transparency International BiH**, u skladu sa podnijetim inicijativama za izmjenu zakona o slobodi pristupa informacijama ka entitetskim parlamentima u 2011. godini **i dalje ostaje pri stavu** da je iste potrebno uskladiti sa zakonom na nivou BiH, po pitanju **uvođenja prekršajnih odredbi**. Zasebnom inicijativom je predlagano i dodatno osiguravanje prava na žalbu i pravnu sigurnost zakona na nivou Republike Srpske, koji nud najslabiju pravnu zaštitu podnosiocima zahtjeva od postojeća tri zakona o slobodi pristupa informacijama.

Potrebno je izvršiti i autentično tumačenje testa javnog interesa u smislu objašnjavanja i/ili postavljanja dodatnih kriterija i pravila ocjene društvene koristi i društvene štete. Na ovaj način bi se praksa državnih organa mogla više usmjeriti s ciljem boljeg razumijevanja svrhe testa javnog interesa, kao obaveznog pravila prije izuzimanja.

Transparency International BiH će i dalje nastaviti sa svojim redovnim aktivnostima aktivnog zagovaranja prava na slobodan pristup informacijama, s ciljem jačanja njegove afirmacije i građanske participacije.

---

<sup>5</sup> Izvor: [www.ti-bih.org/wp-content/uploads/2011/10/Istrazivanje-povodom-Medjunarodnog-Dana-Slobode-Pristupa-Informacijama-2011.pdf](http://www.ti-bih.org/wp-content/uploads/2011/10/Istrazivanje-povodom-Medjunarodnog-Dana-Slobode-Pristupa-Informacijama-2011.pdf)

## **Korišćeni izvori:**

Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH, „Službeni Glasnik BiH“, br. 28/00, 45/06 i 102/09, 62/11

Zakon o slobodi pristupa informacijama u Federaciji BiH, „Sl. novine“, broj: 32/01 i 48/11

Zakon o slobodi pristupa informacijama RS, „Sl. glasnik RS“, broj:20/01

Službena evidencija Transparency International BiH

Istraživanje Access Info Europe „Overview of all 90 FOIA countries & territories“ 2009

Godišnji izvještaj institucije Ombudsmana za ljudska prava u BiH, 2010. i 2011. godine

Istraživanje Transparency International BiH povodom Međunarodnog Dana Slobode Pristupa Informacijama, 2011. godine