



Open
Government
Partnership

SLOBODA PRISTUPA INFORMACIJAMA U BIH

Podrška kreiranju Nacionalnog akcionog plana BiH u okviru Partnerstva za
otvorenu vlast

Ovaj dokument sačinjen je u okviru projekta Podrška kreiranju Nacionalnog akcionog plana BiH u okviru Partnerstva za otvorenu vlast, implementiran od strane TI BiH, uz finansijsku podršku Fonda otvoreno društvo BiH. Mišljenja i stavovi u ovom dokumentu predstavljaju isključivo stavove TI BiH-a i ni na koji način ne odražavaju stavove Fonda otvoreno društvo BiH.

Juni 2015

Sloboda pristupa informacijama u BiH

Pozadina

Pravo na pristup informacijama prepoznato je u vodećim međunarodnim dokumentima, kao što je *Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima*, koja se smatra sastavnim dijelom međunarodnog prava, usvojena i proglašena na Generalnoj skupštini Ujedinjenih nacija:

„Svako ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja; ovo pravo uključuje slobodu da posjeduje mišljenje bez tuđeg uplitanja i da traži, prima i šalje informacije i ideje posredstvom bilo kojeg medija i bez obzira na granice.“¹

Iz citiranog člana očigledno je da je pravo na pristup informacijama prepoznato kao integralni dio prava na slobodu mišljenja i izražavanja, iz čega proizilazi da je etablirano kao osnovno ljudsko pravo. Tačnije, u vrijeme donošenja Univerzalne deklaracije pravo na pristup informacijama nije bilo shvaćeno u svojoj složenosti i značaju kao danas², niti kao posebno ljudsko pravo, ali je kvalitet prava vremenom promijenjen razvojem političkih procesa u korist otvorene vlasti. To potvrđuje i zajednička izjava UN-ovog specijalnog izvjestioca, OSCE-ovog predstavnika za slobodu medija i Specijalnog izvjestioca Organizacije

¹ <http://www.un.org/en/documents/udhr/> (datum pristupa 10.11.2014.)

² „Iako koncept prava na pristup informacijama, kako je trenutno shvaćen, nije bio još prepoznat kada su Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima i Međunarodna deklaracija o građanskim i političkim pravima usvojene, razvoj koji je uslijedio doveo je do prepoznavanja ovog prava, s obzirom da je bio obuhvaćen jezikom međunarodnih garancija prava na slobodu izražavanja, naročito prava da se traže i prime informacija i ideje.“ Michael Karanicolas, Toby Mendel, *Entrenching RTI: An analysis of Constitutional Protections of the Right to Information*, Centre for Law and Democracy (CLD) Halifax, 2012, str.2. http://www.rti-rating.org/docs/Const%20Report_final.pdf (datum pristupa 10.11.2014.)

³ Citat prema Michael Karanicolas, Toby Mendel, *Entrenching RTI: An analysis of Constitutional*

američkih država za slobodu izražavanja o pristupu informacijama i tajnim podacima iz 2004. godine.

„Pravo na pristup informacijama u posjedu javnih vlasti je osnovno ljudsko pravo koje bi trebalo proizvesti posljedice na državnom nivou kroz sveobuhvatna zakonodavna rješenja (npr. Zakon o slobodi pristupa informacijama) zasnovana na principu maksimalnog objelodanjivanja, utvrđujući tako pretpostavku da su sve informacije dostupne, podrvgnute samo uskom sistemu izuzetaka.“³

Zakoni o slobodi pristupa informacijama u BiH

Prvi Zakon o slobodi pristupa informacijama (ZOSPI) u BiH donijela je Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine 2000. godine, a godinu dana kasnije donijeti su i zakoni na entitetskim nivoima. Zakon je donijet posredstvom uticaja predstavnika međunarodne zajednice u BiH⁴ koji su oformili radnu grupu sastavljenu od međunarodnih i domaćih stručnjaka namjerenih da napišu zakonski tekst. Civilni sektor nije imao uticaj na donošenje ZOSPI što se u većini prigovora opravdano ističe kao nedostatak jer to ukazuje na činjenicu da se uspostavljanje principa otvorene vlasti nije desilo zahvaljujući unutrašnjim političkim procesima i stvorenim pritiskom iznutra. S druge strane, zanimljivo je

Protections of the Right to Information, Centre for Law and Democracy (CLD) Halifax, 2012, str.3. http://www.rti-rating.org/docs/Const%20Report_final.pdf (datum pristupa 11.11.2014.)

⁴ „Zakon je donesen na izričitu inicijativu predstavnika međunarodne zajednice u BiH. Visoki predstavnik za BiH Carlos Westendorp je 30. jula 1999. godine naložio bh. vlastima da pripreme zakone o slobodi informisanja sukladno najvišim međunarodnim standardima iz te oblasti. Također je naglasio da se ovaj zakon mora pripremiti pod izravnim rukovodstvom OHR-a i misije OSCE-a u BiH.“, Amer Džihana, *Monitoring demokratskog razvoja u Bosni i Hercegovini/ Indeks otvorenosti javnih institucija, organizacija i agencija*, Sarajevo 2006.str.18. http://www.media.ba/mcsonline/files/shared/Monitoring_Bos_170306.pdf (datum pristupa 19.11.2014)

da pri donošenju zakona nije zabilježen otpor predstavnika vlasti, a to se uglavnom objašnjava time da predstavnici tadašnje političke volje nisu bili svjesni sadržine i značaja donijetog Zakona.

Za sjenu na donošenje ZOSPI u BiH najviše je zaslužan nedostatak iskazane političke volje i to što zakonodavne aktivnosti nisu bile posljedica političkih borbi i pritisaka iznutra. Takođe, donijeti zakoni (na nivou države i entiteta) smatrali su se progresivnim u vrijeme njihovog donošenja, ali oni nisu bili izraz realnog političkog stanja, već međunarodnog uticaja i pritiska u postkonfliktnim godinama obnove zemlje. Izmjene i dopune koje su nastupile u narednim godinama (BiH, FBiH) doprinijele su liberalizaciji prava na pristup informacijama poboljšavajući zakone i kakvoću datog prava, dok na nivou Republike Srpske od trenutka donošenja (2001. godina) nisu zabilježene ikakve promjene.

Proaktivna transparentnost kao nova paradigma

Najnovije tendencije u slobodnom pristupu informacijama ogledaju se u insistiranju na proaktivnoj transparentnosti kao novom kvalitetu, tj. nužnom standardu koji jedini može obezbjediti efektivan i potpun pristup svim informacijama pod kontrolom javnih organa koje su od značaja za javnost i demokratsko učešće u političkim procesima. Proaktivni koncept podrazmijeva objavu svih zakonom predviđenih podataka putem internetske prezentacije organa vlasti i veoma je širok

⁵ Predložen standard proaktivne objave prema Helen Darbishire, *Proactive Transparency: The Future of the Right to Information?: A Review of Standards, Challenges and Opportunities*, Washington: World Bank Institute, 2011, str 21-22; citirano prema ibid.: institucionalne informacije (uključujući propise i informacije o nadležnostima), organizacijske informacije (uključujući informacije o osoblju i njihovim kontaktima), operativne informacije (javne politike, procedure, izvješća i sl.), odluke i drugi formalni akti (uz prpratne dokumente), informacije o javnim uslugama (uključujući vodiče, formulare i dr.), proračunske informacije, informacije o sjednicama i sastancima otvorenima za javnost, informacije o procedurama donošenja odluka i mehanizmima sudjelovanja javnosti u tim

spektar podataka na koje se odnosi proaktivna obaveza⁵, od objave zakona, podzakonskih akata i finansijskih izvještaja do pojedinačnih odluka i ugovora o javnim nabavkama. Države različito pristupaju normativnom regulisanju objavljivanja informacija od javnog značaja. Izabrana tehnika je taksativno nabranje stavki koje moraju biti samoinicijativno obznanjene, a sve je veći broj onih država koje zakonski regulišu obavezno objavljivanje informacija od javnog značaja postulirajući obavezu redovnog i ažurnog objavljivanja javnim organima. Proaktivna transparentnost pojavljuje se kao novi politički imperativ u obliku zadatog cilja javnoj vlasti koja je dužna redovno i aktivno pružati informacije što se nalaze u njenom posjedu. Ovo je nezamislivo bez postojanja demokratske političke opredjeljenosti, pa je i pored preporuka o zakonskom regulisanju neophodno stalno pratiti proces i način objavljivanja. Podsticajne su i javne debate koje se otvaraju o ovom pitanju i nastojanja aktera civilnog društva da proaktivni standard nametnu kao cilj novih politika, ali uvijek treba imati na umu da se radi o stalnoj političkoj borbi i praksi koja se može ustaliti samo upornim praćenjem poštovanja zakonom predviđenih proaktivnih obaveza.

Sporna mjesta u zakonskoj regulativi u BiH

U novije vrijeme se kao najveći nedostatak postojećim zakonskim rješenjima u oblasti pristupa informacijama spominje upravo nedostatak proaktivnih odredbi. Zakonodavac je u ZOSPI, u sva tri trenutno postojeća (BiH, FBiH, RS), propustio normirati obavezno objavljivanje najvećeg broja informacija⁶ čime

procedurama, informacije o subvencijama, informacije o javnim nabavkama, informacije o listama, registrima i bazama podataka u posjedu javnih tijela, publikacije i njihov cjenik, informacije o žalbenim postupcima i mehanizmima za rješavanje sporova, informacije o pravu na pristup informacijama, zapisnici parlamentarnih sjednica, sudske odluke.

⁶ „Proaktivna transparentnost nije sveobuhvatno regulisana primarnim normativnim okvirom u BiH, tj. ni državnim ni entitetskim zakonima o slobodi pristupa informacijama.“ Alen Rajko, *Proaktivna transparentnost u Bosni i Hercegovini – Stanje i perspektive u svijetlu međunarodnih standarda i komparativnih rješenja*, Sarajevo 2014, str.40.

bi se smanjilo postupanje javnih tijela po reaktivnoj osnovi. Dio o proaktivnoj transparentnosti u postojećim zakonima je nedovoljan i krajnje skroman, posebice dio sa izričitim proaktivnim odredbama jer se svodi na obavezno imenovanje službenika za informisanje ili vođenje indeksa registra vrsta informacija koja su pod kontrolom javnog tijela. Proaktivno normiranje može se pronaći u fragmentima po aktima kao što su uputstva, pravila ili poslovnici što su akti niže hijerarhije i skućenijeg dometa. Sve to upućuje da je trenutna bh. zakonska regulativa daleko od najnovijih proaktivnih težnji kojima se promijenio pristup otvorenoj vlasti jer se pristup informacijama reguliše zakonskim obavezama koje se direktno odnose na organe i predstavnike vlasti stavljajući teret odgovornosti na njih. Naglasak je, dakle, sa reaktivnog pristupa i ostvarivanja prava kroz postupak pomjeren na obavezu publikovanja velikog broja podataka, i to na što razumljiviji i podesniji način što je danas lako postići novim tehnologijama i medijima. Unatoč izmjenama i dopunama zakona na državnom nivou i nivou Federacije BiH, niti jedna promjena nije bila na tragu usvajanja proaktivnih odredaba. To nadalje govori o tome da aktualna politička volja, saznata kroz djelatnosti zakonodavca, nije u dosluhu sa modernim političkim dostignućima otvaranja vlasti.

Druga najčešća primjedba odnosi se na ZOSPI RS koji za razliku od zakona u BiH i FBiH još nije promijenio odredbu kojom je ustanovljeno da se odluka kojom se zahtjev za pristup odbija

⁷ Zakon o slobodi pristupa informacijama RS, *Službeni glasnik RS 20/01*, član 14.

⁸ „Zakonski akt koji se usvoji nakon ovog zakona, a čija svrha nije izmjena ovog zakona, neće ograničiti prava i obaveze koje su utvrđene ovim zakonom.“ Zakon o slobodi pristupa informacijama RS, *Službeni glasnik RS 20/01*, član 25. Slične odredbe su u ZOSPI FBiH i ZOSPI BiH (član 25 tačka 3 i član 26 tačka 4).

⁹ „Bez obzira na jasnu zakonsku odredbu, pojedini zakoni koji su doneseni poslije ZOSPI onemogućili su ili znatno reducirali pravo na pristup informacijama. Neki od tih zakona su: Zakon o zaštiti tajnih podataka BiH, Zakon o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji BiH i Krivični zakon BiH.“ Ena Gotovuša, *Analiza Zakona o slobodi pristupa informacijama BiH: nacrt, izmjene i dopune (ZOSPI*

donosi u formi dopisa⁷. To je svakako otežavajuća okolnost, jer stranka se prepušta arbitrarnim tumačenjima postupajućih organa u pogledu izbora forme, koji bi mogli iskoristi formu dopisa kao razlog nepostupanja po žalbi, kako je u pitanju osjetljiva oblast čija važnost često nije prepoznata, a samim time ne postoji ni svijest da se radi o upravnom postupku. Uputnijim se čini precizno formulirati odluku kao rješenje (na način kako je to učinjeno na nivou BiH i FBiH) jer se time otklanja svaka sumnja u postojanje i vođenje upravnog postupka sa pratećim zagarantovanim pravnim sredstvima preispitivanja odluke.

Nedosljednost unutar našeg pravnog poretka koja se se odnosi na ZOSPI i utiče na slobodu pristupa informacijama postoji u tom smislu što se protivno odredbama zakona⁸ donose zakoni koji ograničavaju prava i obaveze utvrđena ZOSPI⁹, iako se on smatra *lex specialis* koji ima prednost nad drugim istovrsnim propisima i izričito je definisano da se drugim zakonima ne mogu ograničiti prava i obaveze predviđene ZOSPI-jem. U pojedinim kritičkim osvrtima neusklađenost se ističe kao najozbiljniji problem¹⁰ jer stvorenom kolizijom propisa direktno se utiče na domašaj zagarantovanih prava u ZOSPI-u. Primjetno je i da je zakonodavac propustio precizno regulirati žalbeni postupak, pa je tako moguće da u ZOSPI RS uopšte ne postoji odredba o drugostepenom postupku dok je na državnom nivou tek odnedavno izmjenama i dopunama dodana odredba kojom se eksplicitno unutar samog zakonskog teksta ZOSPI BiH regulira

BiH), Fondacija Centar za javno pravo, http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Ena_Gotovusa7.pdf (datum pristupa 20.11.2014)

¹⁰ „Na osnovu višegodišnjeg iskustva u primjeni ZOSPI uočljivo je najozbiljniji problem neusklađenost drugih zakona koji isključuju ili bitno reduciraju pravo na slobodan pristup informacijama. Niz je takvih zakona i na nivou oba entiteta i države Bosne i Hercegovine koji su usvojeni nakon donošenja ZOSPI i u tom pogledu su znatno ispod nivoa demokratskih standarda u svijetu.“ Mehmed Halilović i Amer Džihana, *Medijsko pravo*, Sarajevo 2012.str.111.

<http://www.internews.ba/sites/default/files/attachments/Medijisko%20pravo%20u%20BiH%20bos.pdf> (datum pristupa 26.11.2014)

žalbeni postupak kao drugostepeni postupak pred drugostepenim organom¹¹.

Preporuke

Uzimajući u obzir savremena dostignuća u oblasti slobode pristupa informacijama, zakoni u Bosni i Hercegovini koji regulišu ovu oblast čine se zastarjelim i neophodne su izmjene i dopune ili donošenje novog Zakona o slobodi pristupa informacijama. Iako je pravo na pristup informacijama izvedeno iz prava na slobodno izražavanje, oportuno bi bilo u Ustavu kao posebno pravo izdvojiti pravo na pristup informacijama kako bi se učvrstila (ustavno)pravna zaštita ovog prava što bi doprinijelo demokratizaciji društva.

Prije svega, u postojećim zakonima ima vrlo malo proaktivnih odredbi koji regulišu obavezno objavljivanja informacija javnih organa u cilju postizanja proaktivne transparentnosti. Izmjenama i dopunama ili novim Zakonom o slobodi pristupa informacijama trebalo bi posebno normirati obavezu objavljivanja velikog broja informacija od javnog značaja (budžetski podaci, podaci o izvršenju budžeta, presude i druga javna dokumenta...) taksativnim nabranjem svih informacijama spram kojih postoji obaveza objavljivanja čime bi se smanjio broj zahteva za pristup informacijama, ali i unaprijedilo transparentno postupanje javnih organa.

Propisati zakonsku obavezu vođenja centralnog registra informacija koji bi uključivao i sve informacije koje su javni organi dužni objavljivati, te podzakonskim aktima razraditi način vođenja centralnog registra predviđajući i stvaranje centralne on-line platforme na kojoj bi sve informacije morale biti dostupne na pregledan i lako pretražljiv način.

Postojeći zakoni u BiH nisu normirali postojanje nezavisne ustanove Povjerenika za informacije koji bi obavljao ulogu drugostepenog organa u svim žalbenim postupcima. Preporukom Komiteta ministara Savjeta Evrope o pristupu službenim dokumentima¹², preporučeno je ustanovljavanje nezavisnog tijela u oblasti slobodnog pristupa informacijama. Sve je češća tendencija, izražena u savremenim zakonodavstvima, da Povjernik za informacije uporedno predstavlja nezavisnu ustanovu, nadležnu za postupanje, i u oblasti slobodnog pristupa informacija, i u oblasti zaštite ličnih podataka, jer principi iz ove dvije oblasti najčešće su u sukobu, pa se pribjegava rješenju koje će na najbolji mogući način omogućiti razrješenje tog sukoba. Stoga, dominantno je mišljenje da je preporučljivo osnovati nezavisno tijelo Povjerenika za informacije koje bi bilo nadležno za postupanje u svim drugostepenim postupcima pokrenutim radi ostvarivanja prava na pristup informacijama.

S obzirom na važnost ustanove Povjerenika za informacije, u slučaju da se etablira ova ustanova, posebnu bi pažnju trebalo pokloniti načinu izbora ličnosti povjerenika u smislu da se vodi računa da se radi o licu sa naročitim stručnim kvalifikacijama, dužem radnom iskustvom u oblasti zaštite ljudskih prava, ali da mu se omogući i duži mandat kako bi mogao samostalno obavljati svoju funkciju nezavisno od političkih i drugih spoljnih uticaja. Povjerenik bi trebao biti biran u Parlamentu, ali na period duži od četiri godine (5 ili 7 godina). Zakonom bi trebalo posebno predvidjeti i obavezu Povjernika da javno istupa predstavljajući Zakon o slobodi pristupa informacijama, njegov značaj i granične slučajeve, sve u cilju osvješćivanja i educiranja, kako uže, tako i šire javnosti. Povjernik bi takođe morao imati obavezu educiranja zaposlenih u javnim organima u vezi sa

¹¹ „Žalba protiv rješenja iz stava 3 ovog člana podnosi se rukovodiocu nadležnog drugostepenog javnog organa“ Zakon o slobodi pristupa informacijama BiH, *Službeni glasnik BiH* 28/00, 45/06, 102/09, 62/11, 100/13, član 14, stav 4.

¹² Dr Dejan Milenković, *Priručnik za primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, Beograd 2010. godine, str.120.

pravilnom primjenom Zakona o slobodi pristupa informacijama, a uputno bi bilo predvidjeti obavezu javnim organima o podnošenju godišnjih izvještaja o broju zahtjeva za pristup informacijama, njihovim ishodima i aktivnostima koje se preduzimaju u cilju proaktivne transparentnosti, ali i obavezu Povjerenika da jednom godišnje izvještava o svom radu zakonodavna tijela izvodeći i ocjenu o ukupnom stanju u oblasti pristupa informacijama od javnog značaja. Uzimajući u obzir kompleksno državno uređenje BiH, obično se smatra da bi osnivanje zasebne institucije bilo povezano sa naročitim teškoćama i da se radi o promjeni za koju je vrlo teško pledirati u aktuelnom kontekstu, posebice u sklopu kratkoročnih ili srednjoročno planiranih zagovaračkih aktivnosti. Ipak, o tom pitanju je uputno razmišljati i razgovarati kao o dugoročnom pitanju, ili bi se trebalo eventualno razmišljati o osmišljavanju izvodljivosti tako krupne promjene u vidu osnivanja nove institucije, zadužene isključivo za slobodu pristupa informacijama.

Uvesti u sve Zakone o slobodi pristupa informacijama u BiH novčane kazne (praćene odredbama o inspekcijskom nadzoru) adresirajući ih na odgovorna lica u postupajućim organima, te odrediti organe nadležne za sprovođenje zakona. Trenutno takava rješenja postoje samo na državnom

nivou, a pri normiranju treba voditi računa o rasponu predviđene novčane kazne izbjegavajući šire raspone koja ostavljaju velika diskreciona ovlašćenja.

Uskladiti ZOSPI RS sa druga dva zakona propisujući da se o zahtjevu za pristup informacija odlučuje u formi rješenja, a ne u formi dopisa kako je trenutno predviđeno jer primjeri iz prakse pokazuju da je ovo ozbiljan nedostatak koji utiče na pravo tražilaca na pristup informacijama u pogledu ostavriavanja pravne zaštite koja im stoji na raspologanju. Naime, praksa pokazuje da pojedini sudovi ne prepoznaju dopis kao upravni akt u slučaju pokretanja upravnih sporova, a predloženom zakonskom izmjenom riješila bi se sporna situacija.

Predvidjeti u svim zakonima radi liberalizacije pristupa informacijama mogućnost podnošenja zahtjeva usmenim putem, telefonom i putem elektronske poruke čime bi se olakšao način pristupanja informacijama pružanjem različitih platforma putem kojih bi se građani mogli obratiti institucijama.



**Projekat „Podrška kreiranju Nacionalnog akcionog plana BiH u okviru Partnerstva za otvorenu vlast“
finansijski podržan od strane Fonda otvoreno društvo BiH.**