**PRIMJENA ZAKONA**

**O SLOBODI PRISTUPA INFORMACIJAMA U BIH**

**Septembar 2022.**

 **Uvod**

Sloboda pristupa informacijama spada u korpus političkih i treću generaciju osnovnih ljudskih prava i sloboda, te je priznata u brojnim međunarodnim 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.), Aarhuska konvencija Ujedinjenih nacija i preporuke Vijeća Evrope.

Od usvajanja zakona Bosna i Hercegovina obilježava 28. septembar kao Međunarodni dan slobode pristupa informacijama, a ove godine se obilježava po 21. put. Bosna i Hercegovina se uvrštava na listu od više od 90 zemalja koji su ozakonili 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. Slobodni pristup informacijama smatra se jednim od preduslova odgovornog i transparentnog rada javne vlasti. Od osnivanja, te kroz svoj rad i aktivnosti, Transparency International u BiH se zalagao za poštovanje i pravilnu primjenu Zakona o slobodi pristupa informacijama na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini, imajući u vidu značaj koji transparentnost institucija i svih javnih organa ima na prevenciju i otkrivanje korupcije. Unazad 10 godina, u okviru svojih redovnih aktivnosti, TI BiH sprovodi istraživanja provjere transparentnosti javnih institucija, odnosno dostupnosti javnih informacija. Međutim, iako su zakoni doživjeli punoljetstvo, njihova primjena nije na zadovoljavajućem nivou. Nije na odmet napomenuti i da je Institucija Ombudsmena za ljudska prava u izvještaju za 2021. godinu konstatovala da je utvrđeno značajno povećanje broja žalbi podnesenih Instituciji Ombudsmena u vezi s kršenjem prava na pristup informacijama.

|  |
| --- |
| **CILJEVI ISTRAŽIVANJA i METODOLOGIJA** |

Zahtjevi za pristup informacijama u sklopu istraživanja su konciprani na način da sadrže dovoljno podataka u vezi sa prirodom i sadržajem tražene informacije, a kako bi javni organ mogao da provede aktivnosti na pronalaženju istih. S ciljem obuhvatanja što većeg broja javnih organa, od 2011. do 2021. godine, uzorci i ciljne grupe istraživanja su se razlikovale, te su istraživanjima obuhvaćena sva ministarstva na svim nivoima vlasti u BiH, jedinice lokalne samouprave, tužilaštva i sudovi u BiH te javna preduzeća, javne ustanove i drugi oblici ogranizovanja koji obavljanju djelatnosti od javnog interesa.

**Istraživanjem su praćeni sljedeći indikatori i instituti:**

* Da li javni organi prosljeđuju zahtjeve, ukoliko nemaju kontrolu ili nisu u posjedu nad traženom informacijom, nadležnim organima i o tome pismeno obavještavaju podnosioca zahtjeva;
* Zakonom utvrđeni rokovi, 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 Republici Srpskoj u vidu dopisa;
* Pouke o pravnim lijekovima;
* Utvrđivanje izuzetaka i načina sprovođenja testa javnog interesa.

Cilj istraživanja je utvrditi na koji način se primjenuju najbitniji instituti u postupku ostvarivanja pristupa informacijama, i koliko institucije poštuju date rokove i druge procesne i materijalne odredbe.

|  |
| --- |
| **PRESJECI ISTRAŽIVANJA (period 2011-2022.)** |

**2011.**

**Informacije su tražene iz oblasti upravljanja ljudskim resursima, te su zahtjevi upućeni svim ministarstvima na kantonalnom i federalnom, nivou, republičkom i bh nivou, kao i odjeljenjima u Vladi Brčko distrikta. Informacije su tražene i od jedinica lokalne samouprave u FBiH i RS. Traženi su sljedeći podaci**:

* Podatak o broju zaposlenih državnih službenika, namještenika, pripravnika i volontera u instituciji/općini/opštini,
* Podatak o kvalifikacijama svih zaposlenih (VSS, VŠS, SSS, VKV, KV, NS),
* Podatak o broju zaposlenih koji su u radnom odnosu na neodređeno i na određeno vrijeme,
* Podatak o broju zaposlenih u 2010.g. i podatak o njihovim kvalifikacijama,
* Podatak o broju zaposlenih koji predstavljaju višak i podatak o njihovim kvalifikacijama.

**Poslanih zahtjeva**: 292
**Odgovora u zakonskom roku**: 53 (42%)
**Broj žalbi:** 88 (30%)
**Odgovori u formi rješenja:** 43 (15%)

**2012.**

**Istraživanjem su obuhvaćena ministarstva na svim nivoima u BiH. Tražene su informacije:**

* **Svi ugovori o javnoj nabavci radova, roba i usluga, zajedno sa pripadajućim aneksima svih zaključenih ugovora** u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama BiH i njegovim podzakonskim aktima.

**Poslanih zahtjeva:** 148
**Odgovora u zakonskom roku**: 66 (43%)
**Broj žalbi:** 30 (28%)
**Odgovora u formi rješenja**: 31 (20% )

**2013.**

**TI BiH je svim tužilaštvima na svim nivoima uputio zahtjeve za pristup informacijama s ciljem dobijanja sljedećih informacija:**

* Broj donesenih tužilačkih odluka o obustavi istrage,
* Broj donesenih odluka o nesprovođenju istrage,
* Ukupan broj pritužbi na navedene tužilačke odluke,
* Broj usvojenih pritužbi,
* Broj odbačenih pritužbi,
* Broj odbijenih pritužbi.

**Poslanih zahtjeva**: 20
**Odgovora u zakonskom roku**: 16 (80%)
**Broj žalbi:** 1 (5%)
**Odgovori u formi rješenja**: 7 (35%)

 **2014.**

**Od javnih ustanova, javnih preduzeća i drugih organizacija koje obavljaju djelatnosti od opšteg interesa tražene su sljedeće informacije o procesu zapošljavanja u ove javne službe**.

* Informacije da li su obavezne da objavljuju javne konkurse u svrhu zapošljavanja radnika,
* Informacije o propisima koje regulišu oblast zapošljavanja radnika,
* Podatak o broju radnika zaposlenih u toku 2012. i 2013. godine,
* Podatak o broju javnih konkursa objavljenih u svrhu zapošljavanja u 2012. i 2013. godini,
* Podatak o načinu na koji se objavljuju javni konkursi za zapošljavanje radnika (štampani, elektronski mediji, zavodi za zapošljavanje, agencije za posredovanje u zapošljavanju, službena glasila i sl.),

**Poslanih zahtjeva**: 739.
**Odgovori u zakonskom roku**: 353 (47.7%)
**Broj žalbi zbog ćutanje uprave**: 114 (15%)
**Broj žalbi**: 159 (21.5%)
**Odgovora u formi rješenja**: 100 (13%)

 **2016.**

**Od javnih preduzeća tražene su sljedeće informacije:**

* Kopije svih ugovora o javnim nabavkama radova, roba i usluga, zajedno sa pripadajućim aneksima svih zaključenih ugovora zaključenim putem bilo kojeg od Zakonom predviđenih postupaka u toku 2015. godine,
* Kopije Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta,
* Spisak svih zaposlenih koji su u radnom odnosu, nezavisno od vrste i trajanja ugovornog odnosa.

**Poslanih zahtjeva**: 371.
**Odgovora u zakonskom roku**: 125 (33.7%)
**Broj žalbi**: 201 (54.1 %)
**Odgovora u formi rješenja**: 90 (24 .5%)

 **2017.**

**Od javnih preduzeća tražene su sljedeće informacije:**

* Informacije o sastavu upravljačkih tijela – uprava, NO, UO sa iznosima naknada za članove,
* Broj zaposlenih u preduzeću po bilo kojem osnovu,
* Finansijski izvještaj sa pripadajućim aneksima za 2016;
* Izvještaji eksterne revizije,
* Izvještaj o ostvarenim rezultatima i analizi poslovanja,
* Izvještaj o monitoringu učinka,
* Antikorupcijski program i izvještaje o praćenju provedbe antikorupcijskih programa,
* Izvještaje o provedbi etičkih kodeksa,
* Izjave o sukobu interesa članova UO i NO.

**Upućenih zahtjeva:** 358
**Odgovora u zakonskom roku**: 161 (45%)
**Broj žalbi**: 148 (41.3%)
**Odgovora u formi rješenja**: 28 (8%)

 **2018.**

**Istraživanjem su obuhvaćena ministarstva na svim nivoima kao i jedinice lokalne samuprave opštine/općine. Tražene su sljedeće informacije:**

* Informacije o krajnjim korisnicima i visini sredstava koja su tokom 2016. i 2017. dodjeljivana neprofitnim organizacijama (nevladine, sportske, sindikalne organizacije, fondacije i sl.), političkim partijama, privrednim subjektima, vjerskim zajednicama i pojedincima, a po osnovu grantova, subvencija, stipendija, pokroviteljstva i sponzorstva, te jednokratne novčane pomoći.

**Upućenih zahjeva:** 280.
**Odgovora u zakonskom roku:** 192 (68,5%)
**Broj žalbi:** 69 (24.6%)
**Odgovora u formi rješenja:** 61 (22%)

 **2019.**

**Istraživanjem su obuhvaćena javna preduzeća u BiH. Tražene su sljedeće informacije:**

* Informacije o sastavu upravljačkih tijela – uprava, NO, UO sa iznosima naknada za članove,
* Broj zaposlenih u preduzeću po bilo kom osnovu,
* Finansijski izvještaji sa pripadajućim aneksima za 2018., 2017. i 2016. g,,
* Izvještaji eksterne revizije za 2018., 2017. i 2016. godinu.

**Upućenih zahjeva:** 153.
**Odgovora u zakonskom roku:** 69 (45%)
**Broj žalbi:** 53 (34.6%)
**Odgovora u formi rješenja:** 11 (7%)

 **2020.**

**Istraživanjem su obuhvaćena javne ustanove u BiH.** **Tražene su sljedeće informacije:**

* Sastav upravljačkih organa:
* Direktor (ime i prezime, iznos neto plate)
* Članovi upravnog odbora (ime i prezime, iznos naknade)
* Izjave članova upravljačkih organa o nepostojanju sukoba interesa
* Broj zaposlenih
* Ukupan iznos budžeta za 2020. godinu

**Upućenih zahjeva:** 737
**Odgovora u zakonskom roku:** 291 (39%)
**Broj žalbi:** 140 (19%)

**2021.**

**Istraživanjem su obuhvaćena javna preduzeća u BiH. Tražene su sljedeće informacije:**

* Sastav upravljačkih organa;
* Iznosi plata i naknada;
* Broj zaposlenih
* Finansijski izvještaj;
* Izvještaj eksterne revizije;

**Upućenih zahjeva:** 442
**Odgovora u zakonskom roku:** 233 (52.7%)
**Broj žalbi:** 120 (27.1%)

**2021.**

**Istraživanjem su obuhvaćena ministarstva na svim nivoima te najveće lokalne zajednice. Tražene su sljedeće informacije:**

* Informacije o sredstvima dodijeljenim udruženjima građana i fondacijama;

**Upućenih zahjeva:** 122.
**Odgovora u zakonskom roku:** 73 (60%)
**Broj žalbi:** 39 (31,9%)

 **2021.**

**Istraživanjem su obuhvaćena javne ustanove u BiH. Tražene su sljedeće informacije:**

* Sastav upravljačkih organa;
* Iznosi plata i naknada;
* Broj zaposlenih
* Finansijski izvještaj;
* Izvještaj eksterne revizije;

**Upućenih zahjeva:** 1674
**Odgovora u zakonskom roku:** 1229 (73%)
**Broj žalbi:** 119 (7%)

 **2021.**

Monitoring suđenja u predmetima korupcije zahtijevalo je prikupljanje informacija o tekućim i okončanim krivičnim postupcima

**Upućenih zahjeva pravosudnim institucijama:** 34

**Odgovora u zakonskom roku:** 15 (44,1%)
**Broj žalbi:** 13 (38%)

 **2022.**

**Istraživanjem su obuhvaćena javna preduzeća u BiH. Tražene su sljedeće informacije:**

* Sastav upravljačkih organa;
* Iznosi plata i naknada;
* Broj zaposlenih
* Finansijski izvještaj;

**Upućenih zahjeva:** 437

**Odgovora u zakonskom roku:** 226 (51,7%)

|  |
| --- |
| **PRIMJENA ZAKONA** |

Građani i ostali subjekti trebali bi biti u potpunosti upoznati sa radom javnih organa i njenih predstavnika, te osposobljeni i ohrabreni za aktivno učešće u donošenju odluka, a što predstavlja važan aspekt razvoja demokratije. Opsežna istraživanja koja je Transparency International u BiH sprovodio ukazuju da su javni organi generalno upoznati sa zakonima o slobodi pristupa informacijama, međutim jedan od suštinskih problema koji se javljaju jeste neozbiljan pristup prilikom primjene odredbi zakona. Prekoračenje zakonskih rokova, nedostavljanje traženih informacija u zakonom propisanoj formi, dostavljanje nepotpunih odgovora i sl. predstavljaju samo neke od njih, dok je primjetna i proizvoljna primjena zakona što dovodi do otežanog pristupa informacija ili uskraćivanja pristupa iako su u pitanju javne informacije. Cilj zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH jeste ustanoviti da informacije pod kontrolom javnog organa predstavljaju javno dobro od vrijednosti i da javni pristup ovim informacijama promovira veću transparentnost i odgovornost tih javnih organa, da svako fizičko ili pravno lice ima pravo pristupa ovim informacijama u najvećoj mogućoj mjeri u skladu sa javnim interesom, te da javni organi imaju odgovarajuću obavezu da objave informacije, međutim, navedena istraživanja ukazuju da javni organi često zanemaruju cilj zakona.

Gore navedena istraživanja sprovedena u periodu 2011-2022. godine jasno ukazuju da, iako su zakoni doneseni prije 20 godina, i dalje je prisutan nezadovoljavajući stepen transparentnosti te samim tim i pravne nesigurnosti u postupku dobijanja javnih informacija. Poredeći prikazane rezultate možemo zaključiti da nema suštinske razlike u primjeni ZOSPI, bilo da se radi o javnim preduzećima, ministarstvima ili drugim javnim organim. Ono što treba posebno istaći jeste da su javni organi napredovali u formalnoj primjeni Zakona, međutim situacija je potpuno drugačija kada je u pitanju materijalna primjena Zakona. Određeni pomaci su primjetni, ali oni su opet nedovoljni. Ako uzmemo u obzir ukupan procenat odgovora u zakonskom roku vidljivo je da kod poštovanja zakonskih rokova znatnog napretka nema. Od većine podnosioca zahtjeva se ne može očekivati da bude upoznat sa pravilama upravnog postupka, što u konačnici dovodi do toga da podnosioci zahtjeva ne istraju sa zahtjevom, odnosno ne ulažu žalbe zbog ćutanja uprave i samim tim odustanu od zahtjeva za dobijanje informacija. Razlozi za nepoštovanje rokova mogu biti različiti, te zavise i od traženih informacija, upoznatosti sa propisima ili obimnosti traženih informacija, dok jedino u slučaju obimnosti traženog materijala ili dugotrajnoj pripremi, Zakon propisuje mogućnost prolongiranja roka. Takođe, iz određenog broja odgovora javnih organa se mogao izvući zaključak da nisu upoznati sa rokovim za postupanje.

Broj žalbi zbog ćutanja uprave ima tendenciju opadanja, međutim treba uzeti u obzir da Transparency International u BiH često ima praksu da javnim organima upućuje urgencije, što nije zakonska obaveza, te da u slučaju polovičnih informacija zatraži dodatne informacije. Ukoliko bi izuzeli podatke vezane za broj urgencija i dodatnih zahtjeva, procenat odgovora u zakonskom roku bi bio dosta manji. Rezultati pokazuju da javni organi češće pribjegavaju odbijanju pristupa informacijama, ukoliko su u pitanju kopije određenih dokumenata, nego kada su u pitanju statistički podaci. Navedeno su potvrdila istraživanja sa uzorkom javnih preduzeća, te se razlozi za odbijanje informacija zbog obimnosti češći u slučaju zahtjevanja kopije dokumenta, u odnosu zahtjevanja statističkog podatka iz tog dokumenta. Takođe, u slučaju zahtjevanja pristupa informacijama o utrošku javnih sredstava (javne nabavke, ugovori o djelu, grantovi i dr.), razlozi za odbijanje se ne razlikuju, te se najzastupljeniji odnose na zaštitu ličnih podataka, zaštitu komercijalnih interesa ili nepostojanje javnog interesa.

**Odgovori u zakonskom roku po godinama istraživanja**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **2011** | **2012** | **2013** | **2014** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** | **2021** | **2021** | **2021** | **2021** | **2022** |
| 53.42% | 43% | 80% | 47,7% | 33,7% | 45% | 68,5% | 45% |  39% | 52,7% | 60% | 73% | 44,1% | 51.7% |

**Broj žalbi po godinama istraživanja**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **2011** | **2012** | **2013.** | **2014** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** | **2021** | **2021** | **2021** | **2021** |
| 88(30%) | 30(28%)  | 1(5%)  | 159(21.5%) | 201(54,1%) | 148(41,3%) |  69(24%) | 53(34,6%) | 140 (19%) | 120 (27,1%) | 39 (31,9%) | 119(7%) | 13 (38%) |

Transparency International u BiH je u više navrata za ciljnu grupu imao javna preduzeća u BiH, te na tom uzorku, poredeći rezultate, možemo izvući određene zaključke u vezi sa stepenom primjene zakona.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Godina istraživanja | Upućeno zahtjeva | Odgovorau zakonskom roku | Žalbe zbog pogrešne primjene zakona | Žalbe zbog ćutanja uprave |
| 2016. | **371** | **125 (33.7%)** | **65 (17.5%)** | **136 (36.6%)** |
| 2017. | **358** | **161 (45%)** | **31 (8.6%)** | **117 (32.7%)** |
| 2019. | **153** | **69 (45%)** | **13 (8.5%)** | **40 (26.1%)** |
| 2020. | **382** | **170 (44.5%)** | **1 (0,3%)** | **129 (33,8%)** |
| 2021. | **442** | **233 (52,71%)** | **22 (5.2%)** | **98 (23.2%)** |
| 2022. | **437** | **226 (51,71%)** |  |  |

**Zanimljivo je i pogledati ukupnu statistiku postupanja javnih organa u zakonskom roku u peridu**

**2011-2022.g.**

|  |  |
| --- | --- |
| Upućeno zahtjeva | Odgovorau zakonskom roku |
| 5813 | **3259 (56%)** |

Navedeni tabelarni prikazi jasno pokazuje da otprilike polovina obuhvaćenih javnih organa postupa u skladu sa Zakonom o slobodi pristupa informacijama. Ne postoji napredak kod poštovanja zakonskih rokova, kao ni značajan napredak kod pravilne primjene zakona, a što dalje rezultira dugotrajnom procedurom, te u konačnici može odvratiti podnosioca zahtjeva da istraje u svojoj namjeri da ostvari pravo na pristup javnim informacijama. Postotak odgovora u formi obavještenja, obavijesti i sl., a ne upravnog akta, ukazuje na nepoštovanje zakonom propisane forme, te je određeni broj javnih organa ukazivao da nisu obavezni da svoj odgovor urede u formi upravnog akta. Takođe, određeni javni organi su navodili da ne postoji mogućnost izjavljivanja žalbe/prigovora niti pokretanja upravnog spora po odgovorima na pristup informacijama. Informacije proizašle iz poređenja provedenih istraživanja ukazuju da nema suštinske razlike između nivoa

vlasti kada je u pitanju postupanje po Zakonu o slobodi pristupa informacijama. Uzimajući u obzir preko 10 godina istraživanja, primjetan je blagi napredak kod dostavljanja odgovora u zakonskom roku**.** Statistički podaci ukazuju na određene pomake, što se prvenstveno odnosi na na broj žalbi zbog pogrešne primjene zakona koji se značajno smanjio.

|  |
| --- |
| **Najčešći razlozi odbijanja pristupa informacija**  |

* **Obimnost dokumentacije**

Navodi javnog organa da tražene informacije predstavljaju obimnu dokumentaciju ne predstavlja zakonski osnov za utvrđivanje izuzetka od saopštavanja.

* **Dostavljanje drugih informacija**

Javni organi su odgovore dostavljali u formi obavještenja, dok su tražene informacije (kopije, odluke i dr.) izostali.

* **Nemogućnost postupanja po zahtjevu (član 12.)**

Obimnost dokumentacije ili potreban duži vremenski period da se iste pronađu određeni organi su koristili kao argument za odbijanje pristupa informacijama zbog nedostatka formalnih uslova.

* **Neobaveznost javnog organa da stvara nove informacije**

Zakon o slobodi pristupa informacijama ne obavezuje javne organe da stvaraju nove informacije, već da omoguće pristup postojećim, a što su određeni javni organi pogrešnim tumačenjem koristili da odbijaju pristup informacijama (spisak zaposlenih, spisak korisnika sredstava i dr.).

* **Utvrđen izuzetak u vezi sa povjerljivim komercijalnim interesima (član 7.)**

Javni organi su se pozivali na član 7. Zakona, odnosno na zaštitu povjerljivih komercijalnih interesa, te po tom osnovu odbijale pristup traženim informacijama bez obrazloženja odluke i sprovođenja javnog interesa.

* **Utvrđen izuzetak kod zaštite privatnosti (lične informacije i pozivanje na Zakon o zaštiti ličnih podataka (član. 8.)**

Javni organi su utvrđivali izuzetak od saopštavanja traženih informacija pozivajući se na član 8. Zakona, ukazujući na privatnost trećih osoba i potrebu zaštite privatnosti, ne razgraničavanja šta je informacija a šta lični podatak, te bez sporovođenja testa javnog interesa.

* **Navodi da su informacije objavljene na web sajtu**

Odbijanje dostave informacija uz obrazloženje da su informacije objavljene na internet stranici ne predstavlja zakonom propisan izuzetak ili razlog za odbijanje pristupa informacijama. Čak i da su sve tražene informacije objavljene na web sajtu ili službenim glasnicima, javni organ je obavezan da iste dostavi po zahtjevu za pristup informacijama.

* **Omogućavanje jedino ličnog uvida u tražene informacije, bez dostave informacija na adresu tražioca**

Omogućavanjem jedino ličnog uvida u tražene informacije, bez ostavljanja mogućnosti da se se iste dostave na adresu tražioca informacija, javni organ postupa suprotno članu 14. Zakona. Svaki javni organ ima odgovarajuću obavezu da te informacije saopšti na način na koji se opredjeljuje tražilac informacija, a ne na način kako to javni organ želi.

* **Informacije nisu od javnog interesa (član 9.)**
* Javni organi su odbijali pristup informacijama uz obrazloženje da iste nisu od javnog interesa, javne u skladu sa Zakonom, internim aktima, pravilnicima, statutima i sl., a što predstavlja pogrešno postupanje, obzirom da su Zakonom definisani razlozi utvrđivanja izuzetaka, a ne internim aktima.
* **Informacije su dostupne kod drugog organa**

 Javni organi su u određenim slučajevima odbijali pristup informacijama uz obrazloženje da nisu u posjedu istih, te da kontrolu vrši drugi organ. Postupajući na ovaj način javni organi postupaju suprotno članu 13. Zakona, koji propisuje da ukoliko javni organ koji primi zahtjev nije nadležan, dužan je da bez odlaganja dostavi zahtjev nadležnom organu i o tome obavijestu podnosioca.

|  |
| --- |
| **ISTRAŽIVANJE 2022. – Javna preduzeća u BiH**  |

Krajem maja 2022. godine Transparency International u BiH je poslao zahtjeve za pristup informacijama na adrese 437 javnih preduzeća u Bosni i Hercegovini, te tražio informacije o sastavu upravljačkih organa (direktora i članova upravnog odbora) i iznosima njihovih plata i naknada, podaci o broju zaposlenih te finansijskim izvještajima za 2021. godinu. U zakonom predviđenom roku od 15 dana je odgovorilo 226 javnih preduzeća, te je dalje u postupku dobijanja informacija upućena 81 urgenciju te 36 žalbi zbog ćutanja uprave, nakon čega je zaprimljno još 74 odgovora.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 2022. | Podnesenihzahtjeva | Postupanjau zakonskom roku  |
| **437** | **226 (51,7%)** |

|  |
| --- |
| **TI BIH CENTAR ZA PRUŽANJE PRAVNE POMOĆI U BORBI PROTIV KORUPCIJE - SUDSKA PRAKSA** |

Transparency International u BiH je u okviru Centra za pružanje pravne pomoći u proteklih 12 godina pokrenuo preko 200 upravnih sporova zbog pogrešne primjene Zakona o slobodi pristupa informacijama na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini, te kroz bazu sudskih odluka objedinio i objavio bogatu sudsku praksu iz oblasti pristupa informacijama. TI BiH je zauzeo principijelni stav o vođenju upravnih sporova u svim predmetima u kojima javni organi uporno praktikuju tajnost u radu. Prosjek vremenskog trajanja upravnih sporova se razlikuje, kako po složenosti predmeta, tako i po sudovima. S tim u vezi, TI BiH u prosjeku na sudsku odluku prvog stepena čeka oko dvije godine. Takođe, sudski postupci nerijetko traju dosta duže, obzirom da TI BiH u slučaju neuspijeha u sporu, ide dalje na više sudove, kao i Evropski sud za ljudska prava. Bitno je napomenuti da TI BiH putem Centra za pružanje pravne pomoći za stranke često sastavlja zahtjeve, žalbe i tužbe zbog povreda Zakona o slobodi pristupa informacijama.

**Pokrenuti upravni sporovi**

Centar za pružanje pravne pomoći u borbi protiv korupcije u prvih šest mjeseci 2022.g. pokrenuo je 12 upravnih sporova koji se odnose na onemogućvanje prava na pristup informacijama od javnog značaja. Među tuženim javnim organima našli su se Elektroprenos Bosne i Hercegovine, JP BH Pošta, Federalna TV, Ministarstvo saobraćaja i veza RS, Univerzitet u Banjaluci, Sveučilište u Mostaru, Narodna biblioteka Pale, JP Službeni glasnik Republike Srpske, Skupština Zeničko-dobojskog kantona i Preduzeće Gas Res. Pravni savjetnici Centra su u tri slučaja pružili pravnu pomoć u pokretanju upravnih sporova drugim organizacijama civilnog društva i građanima.

**Donesene sudske odluke**

Takođe, u prvih šest mjeseci 2022.g. doneseno je ukupno 14 presuda nadležnih sudova po tužbama i pravnim lijekovima koje je organizacija ranije podnosila, a značajno je istaći da je 12 presuda doneseno u korist Transparency International BiH, dok je u 2 slučaja zahtjev za vanrednim preispitivanjem sudske odluke odbijen. Organizacija je dobila sporove protiv sledećih javnih organa:

1. Elektroprenos Bosne i Hercegovine
2. Republička uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove RS
3. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede RS
4. JP Putevi Republike Srpske
5. Grad Trebinje
6. Vodovod Kozarska Dubica
7. Agencija za bankarstvo Federacije BiH
8. Federalno ministarstvo raseljenih osoba i izbjeglica
9. Skupština Zeničko-dobojskog kantona
10. Općina Hadžići
11. KJKP Rad Sarajevo
12. RTV Velika Kladuša

**Preporuke ombudsmana**

Po predstavkama Centra koje su se odnosile na kršenje Zakona o slobodi pristupa informacijama Institucija ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine je u prvih šest mjeseci 2022.g. donijela 3 preporuke.

1. Prvom preporukom Ombudsmana naloženo je direktoru Elektroprenosa Bosne i Hercegovine da postupi po zahtjevu Transparency International BiH u skladu sa odredbama Zakona o slobodi pristupa informacijama. Ombudsmani su u preporuci zauzeli stav da informacije o iznosu naknade direktora i članova nadzornog odbora ovog preduzeća ne mogu da se utvrde kao izuzetak za neobjavljivanje informacija, čak ni nakon sprovedenog testa javnog interesa.
2. Drugom preporukom Ombudsmana naloženo je Upravnoj inspekciji Republike Srpske da prilikom inspekcijskog nadzora u vezi primjene Zakona o slobodi pristupa informacijama Republike Srpske primjenjuje ovlaštenja utvrđena Zakonom o upravnoj inspekciji Republike Srpske.
3. Trećom preporukom Ombudsmana naloženo je Ministarstvu saobraćaja i veza Republike Srpske da Transparency International BiH dopisom odgovori na izjavljenu žalbu od 27.12.2021. godine, a u vezi sa podnesenim zahtjevom za pristup informacijama.

 Činjenica je da su javni organi na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovinu dosta puta pogrešno primjenili odredbe Zakona o slobodi pristupa informacijama, te samim tim uticali na ostvarivanje prava na pristup informacijama.. Sudovi su u većini predmeta koje je vodio TI BiH kroz svoja stanovišta podučavali javne organe kako da primjene propise o pristupu informacijama, kako da odvažu javni interes, kada je opravdano primijeniti izuzetke, a kada ne, itd. Na taj način sudovi su popunjavali zakonske praznine, ili su svojim tumačenjem pokušali ukazati na značaj prava na pristupa informacija u demokratskim društvima, uzimajući u obzir da je ovo pravo prepoznato u međunarodnim dokumentima. Kroz dosadašnju praksu izdvojili su se i krajnje afirmativni primjeri u kojima su sudovi isticali npr. da se informacije o predmetu ugovora o djelu, ili njegovoj sadržini, ne mogu smatrati ličnim podacima, naročito kada se radi o angažmanu u javnom organu koji raspolože sa sredstvima poreskih obveznika. Posebno su bile bitne sudske presude u kojima su sudije podsjećale javne organe na svoju obavezu da polažu račune široj javnosti, odnosno svim građanima, i da se to upravo čini kroz ustupanje informacija. U slučaju predmeta koje vodi TI BiH to je bilo upečatljivo jer su tražene informacije (inspekcijski zapisnici, ugovori, spiskovi zaposlenih lica, optužnice, itd.) usko se odnosile na rad organa. Sudsku praksu ipak treba posmatrati kao ograničen resurs u promovisanju transparentnosti i pristupa informacijama od javnog značaja jer sudski postupci su najčešće dugotrajni, iziskuju troškove, stručnu podršku, i ne mogu se nikako smatrati efikasnim ili poželjnim načinom da se ostvari pristup željenoj informaciji. Naime, u svim ovim predmetima sudovi rješavaju u sporu ograničene jurisdikscije poništavajući sporna rješenja javnih organa i nalažući javnim organima kako da sprovedu ponovni postupak, dok se u konačnici tražioci informacija opet suočavaju sa javnim organima koji nerijetko znaju ponoviti svoja ranija rješenja. U kontekstu važećeg zakonodavnog i institucionalnog okvira u BiH, sudska kontrola je značajna jer u postupku ostvarivanja prava na pristup informacijama ne postoji nezavisna institucija kao žalbeni organ. Opet, trebalo bi promovisati praksu dobre uprave koja će omogućiti da se informacijama pristupa na najjednostaviji i najjeftiniji način, što svakako nije kroz postupak sudske zaštite.

|  |
| --- |
| **Stavovi sudova iz presuda** |

* *“Nije suvišno ni ukazati da je svrha i cilj donošenja Zakona upravo da javnost ima kontrolu nad izvršenjem javne vlasti od strane javnih organa, s obzirom da informacije kojim raspolažu javni organi i imaju karakter javnog dobra, pa tako da i postoji opravdani interes da građani dobijuna uvid informacije kojim raspolažu javniorgan, jer javni interes može nadjačati razloge za neobjavljivanje traženih informacija. “ (Okružni sud u Banja Luci*)
* *“Javnost mora da ima saznanja o radu državnih oragan koji ne mogu biti izolovani od javnosti ali će državni organ cijeniti okolnosti svakog slučaja i interes lica na koji su traženi podaci odnose i za kakve procjene dati valjane razloge (ne uopštene) utemeljene na zakonu.” (Okružni sud u Banja Luci*)
* *Obaveza je tuženog da kao organ u vršenju javnih ovlaštenja, novcem građana RS pruži sve neophpdne i rečlevantne podatke na zahtjev svakog zainteresovanog lica jer se otvorenošću i pravilnošćui svog poslovanja steći povjerenje građana i biti pod stalnom prismotrom javnosti na koji će način sebi obezbijediti legitimno i jasno vršenje funkcije za koju je i osnovan. (Okružni sud u Banja Luci*)
* *“Uskraćivanje pristupa informacijama tužiocu kao jednoj nevladionoj organizaciji koja ima istaknutu ulogu u borbi protiv korupcije, nepotizma i nezakonitog trošenja budžetskih sredstava pozivom na formalne prepreke koje zakon uspostavlja nije zadatak državnih organa. Oni nisu čuvari informacija nego njihovi prenosioci, koji su u najvećoj mogućoj mjeri dužni učiniti dostupnim demokratskoj javnosti i njenim demokratskim institucijama”. (Sud BiH)*
* *Ovdje se ne radi o ugrožavanju privatnosti i tajnosti organa tužene koji su zaključivali takve ugovore a njihova djelatnost iz toga radno-pravnog domena mora biti transparentna , pogotovo u odlučno objavilo borbu protiv korupcijje i nezakonitosti pri zapošljavanju.* *(Sud BiH)*

**Utvrđen izuzetak u vezi sa povjerljivim komercijalnim interesima (član 7.)**

* Sprovodeći test javnog interesa , javni organ mora utvrditi da li zaštita privatnog interesa ima prevagu nad interesom javnosti te da li je veća šteta ako javnost ne bude upoznata sa informacijama ili je veća šteta ako javnost bude upoznata sa informacijama ili će veća šteta biti, koju bi eventualno trpila druga ugovorna strana da se javnost upozna sa sadržajem ugovora kojim su regulisani poslovni, a ne privatni odnosi između ugovornih strana. Tužilac se koristi pravom koje lieži u sadržaju zakona i na temelju toga se obraća tuženom, a informacije koje traži i koje precizira i koje su predmet njegovog interesovanja, a tiču se poslovne saradnje, odnosno poslovno-tehničke saradnje između tuženog i privrednog društva, ne može se smatrati poslovnom tajnom koja bi ugrozila eventualno poslovanje druge ugovorne strane. *(Okružni sud u Banja Luci*)

**Utvrđen izuzetak kod zaštite privatnosti
 (lične informacije i pozivanje na zakon o zaštiti ličnih podataka) (član. 8.)**

* Ako se zahtjev odnosi na dostavljanje informacije koja sadrži i lične podatke, odnosno je zahtjevana informacija u vezi sa drugom osobom, čija privatnost može biti ugrožena, ako se takva informacija objavi, onda će javni organ postupiti u skladu sa odredbom člana 10. ZOSPI. Pošto privatnost u smislu člana 8. zakona može biti legitiman izuzetak za odbijanje pristupa inormacijama, u tom slučaju nadležni javni organ, shodno doredbi
* člana 7. ZOSPI može tražiti pristanak te osobe, koja je navedena u dokumentu, pa kao dobije njenu saglasnost onda će objaviti traženu informaciju u cjelini, a ako ne dobije njenu saglasnost onda će traženu informaciju objaviti bez ličnih posataka te osobe, ako provodeći test javnog interesa zaključi da bi objavljivanjem tražene informacije bilo u interesu javnosti. (Okružni sud u Banja Luci)
* Sama činjenica da postoji izuzetak od otkrivanja informacija ne znači da se automatski tražena informacija neće objaviti, već će se sporveti ispitivaje javnog interesa u smislu člana 9 ZOSPI, pa ako se utvrdi da je interes za objavljivanjue informacije veći od štete proistekle njenim objavljivanjem, tražna informacija će se objaviti Nema ništa tajno u dostavljanju imenai prezimena lica s kojima je tuženi organ zaključio ugovor o djelu. Naravno, moguće je anonimizirai matični broj građana ili transakcijski račun kod banke, a osnovni predmet ugovora, vrijeme njegovog trajanja i cijena koštanja rada po ugovoru o djelu nisu informavije koje se odose na privatnost nekog lica. (Okružni sud u Banja Luci)
* Zašto bi radno angažovanje određenih lica po ugovoru o djelu u jednoj kalendarskoj godini bila informacija koja narušava pravo na privatnosti. Ovdje se ne radi o ugrožavanju privatnosti i tajnosti organa tužene koji su zaključivali takve ugovore, a njohova djelatnost iz tog radno-pravnog domena mora bit transparentna. (Sud BiH)
* Neprihvatljivo je obrazloženje da traženo dostavljanje podataka o imenu i prezimenu lica iz ugovora predstavlja grubo narušavanje privatnosti te zaključak neprofesionalnost da „da neki ljudi nemaju pravo da urade neki pozao za javni organ“ jer takvo objašnjenje nema uporište u zakonima koji se primjenjuju u ovoj materiji, a tužena kao servis građana treba da kativnosti uspmjeri u tom pravcu. (Okružni sud u Banja Luci)

**Omogućavanje jedino ličnog uvida u tražene informacije, bez dostave informacija na adresu tražioca**

* “Omogućavanjem jedino ličnog uvida u tražene informacije, bez ostavljanja mogućnosti da se se iste dostave na adresu tražiova informacija, javni organ postupa suprotno članu 14. Zakona. Svaki javni organ ima odgovarajuću obavezu da te informacije saopšti na način na koji se opredjeljuje tražilac informacija, a ne na način kako to javni organ želi” (Okružni sud u Banja Luci)
* “Imajući u vidu zakonske odredbe jasno je da javni organ tj tuženi, nakon prijema zahtjeva za pristup informacijama im aobavezu da bez odlaganja olakša i potakne saopštavanje informacija u z najnižu prihvatljivu cijenu, a shodno članu 14. stav 2. date su tri mogućnosti pristupa informacijama, a u konkretnom slučaju je tuženi odbio prigovor tužioca koji je tražio da mu se tražene informacije dostave na adresu ili na e mail adresu, te je donošenjem takve odluke javni organ povrijedio odredbe Zakona”
* “Tuženi je pogrešno tumačeći odredbu Zakona dozvolio uvid, ali ne i umnožavanje i kopiranje traženih informacija, pogrešno smatrajući da se navedena zakonaska odredba može jedini tumačiti kao postojanje tri moguća načina za pristup informacijama za koje se opredjeljuje nadležni javni organ pri odobravaju pristupa informacijama. Javni organi dužni su sistematski tumačiti navedene propise o pristupu informacijama i uzeti u obzir sve odredbe koje idu u prilog udovoljavanju zahtjeva tužioca na pristup informacijama”

**Informacije nisu od javnog interesa (član 9.)**

* *“Obavještavanje javnosti, na način kako izabere tuženi organ, odnosno ograničenje na određeni krug lica na pristup informacijama dok je postupak u toku, je u potpunosti i u interesu društva i u interesu pojedinca protiv kojeg se vodi postupak . Pojedinca štiti presumpcija nevinosti i pravo na odbranu, a javni interes zatupa tuženi organm otkrivanjem i vodjenjem postupka protiv onih koji ugrožavaju zapštićena dobra, a za vođenje takvog postupka potrebno je otkloniti svaku mogućnost ometanja. Međutim u slučaju kada se traže kopije spisa u kojima je postupak okončan, donesene pravosnažne presude, dakle ne radi se o tzv.živim predmetima, pa je nejasno kako je tuženi organ našao da postoje uslovi za izuzetak od objavljivanja. Sama činjenica da se zahtjev odnosi na krivični spis ne znači da postoje uslovi za izuzetak, izuzetak treba utvrditi, treba razmotriti da li*

*konkretan spis i njegovi dijelovi mogu uticati na eventualne postojeće ili buduće krivične postupke ili ometati sprečavanje i otkrivanje kriminala i svakako , čak i ako se utvrdi izuzetak , treba provjeriti da li je jači javni interes za objavljivanje informacija” (Kantonalni sud u Sarajevu)*

* *“Izbor dijela informacije koja nije za objavljivanje, ne smije biti paušalan i bez valjanih razloga, nego mora biti utvrđen uz valjanu i i svestranu primjenu člana 9. Zakona o slobodi pristupa informacijama (nepoštovanje zakonske obaveze, postojanje bilo kakvog presutupa, zloupotreba vlasti ili nemar u vršenju službene dužnosti,*

*neovlašteno korištenje javnih sredstava i sl.)Iz osporene odluke nije vidljivo na koji način je tužena sporvela test javnog interesa.(Kantonalni sud u Sarajevu)*

* *Tuženi organ nije u postupku pouzdano utvrdio i ocijenio da dostavljanje traženih informacija nije u javnom intersu, tačnije nije dokazao zšto je štetda da javnost bude upoznata sa kopijama ugovora o djelu koje je organ zaključio , niti u kom pravcu bi mogla nastati šteta po legitimne ciljeve vasnjeke politikem interesa odbrane i zaštitie javne sigurnosti i zašto je šteta da javnost dođe u posjed ovih podataka. (Kantonalni sud u Mostaru).*

**Odluka o pristupu informacijama nije upravni akt**

* *Iako ZOSPI RS ne sadrži izričitu odredbu da u slučaju odbijanja podnosioca zahtjeva za pristup informacijama , nadležni javni organ donosi odluku u formi rješenja , to ipak proizilazi iz daljih odredaba ovog zakona, upravo da bi se izbjegle dileme i nedoumice o daljnjoj pravnoj zaštiti koju podnosliac zahtjeva može ostvariti u odnosu na donesenu odluku nadležnog javnopg organa po podnijetom zahtjevu za pristušp informacijama. Zato bi nadležni organ trebao kada odbija zahtjev podnosioca za pristup informacijama bilo u cjelini ili djelimično, ili pak kada udovoljava zahtjevu podnosioca ali na drugačiji način od zahtjevanog, ssvoju odluku donijeti u formi rješenja.(Kantonalni sud u Sarajevu)*