



Finansira  
Evropska unija



VAŠA PRAVA BiH  
Legal Aid Network



TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
Bosna i Hercegovina

# ANALIZA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA U BOSNI I HERCEGOVINI



## **ANALIZA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA U BOSNI I HERCEGOVINI**

**Autori:**

Ena Kljajić Grgić, Marko Vujić, Suzana Obradović, Emir Prcanović i Goran Dragišić

**Štampa:**

Grafix sp Banja Luka

**Dizajn i grafička priprema:**

[www.bestia.agency](http://www.bestia.agency)

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

@Transparency International Bosna i Hercegovina

*Ova analiza je urađena u okviru projekta "Access4All", koji implementiraju Transparency International u BiH (TI BiH) i Vaša prava uz finansijsku podršku Evropske unije. Njen sadržaj je isključiva odgovornost Transparency International u BiH (TI BiH) i Vaša prava i ne odražava nužno stavove Evropske unije.*



**Finansira  
Evropska unija**



**VAŠA PRAVA BiH**  
Legal Aid Network



**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL**  
Bosna i Hercegovina

# ANALIZA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA U BOSNI I HERCEGOVINI

---

Novembar 2024. godine

# SADRŽAJ

Uvod.....	6
Metodologija.....	7
Analiza zakonskog okvira u oblasti prava na pristup informacijama.....	9
Značaj zakona o slobodi pristupa informacijama.....	9
Zakon o slobodi pristupa informacijama na nivou institucija Bosne i Hercegovine.....	10
Predmet Zakona i osnovne karakteristike.....	10
Principi Zakona.....	11
Obaveza proaktivne objave informacija.....	11
Ograničenje prava na pristup informacijama.....	11
Test srazmjernosti i javnog interesa.....	12
Postupak ostvarivanja prava na pristup informacijama.....	13
Ostvarivanje prava na pristup informacijama.....	13
Specifičnosti vezane za zahtjev.....	13
Administrativna taksa i naknada za pristup informacijama.....	14
Rokovi za postupanje.....	15
Rješavanje po zahtjevu.....	15
Dopuna ili ispravka informacije.....	16
Pravo na žalbu.....	17
Sudska zaštita.....	18
Inspekcijski nadzor i prekršajne odredbe.....	19
Nedostaci državnog Zakona o slobodi pristupa informacijama.....	21
Preporuke za unapređenje državnog Zakona o slobodi pristupa informacijama.....	22
Zakoni o slobodi pristupa informacijama u Federaciji Bosne i Hercegovine i Republici Srpskoj.....	23
Uvodne odredbe.....	23
Pravo na pristup informacijama.....	23
Izuzeci.....	23
Ispitivanje javnog interesa.....	24
Razdvajanje informacija na dijelove.....	25
Postupak pristupa informacijama.....	25
Podnošenje zahtjeva.....	25
Nemogućnost postupanja organa po zahtjevu.....	26
Određivanje nadležnog organa za postupanje.....	26
Postupanje nadležnog organa nakon prijema zahtjeva.....	26
Pravna zaštita.....	27
Jezik na kojem su informacije dostupne.....	27
Troškovi postupka.....	28
Nedostaci u entitetskim zakonima.....	28

Preporuke za unapređenje entitetskih zakona.....	28
Prijedlozi za promjene drugih propisa koji se reflektuju na postupke pristupa informacijama.....	29
Istraživanje primjene zakona o slobodi pristupa informacijama.....	30
O istraživanju.....	30
Metodologija istraživanja.....	30
Rezultati istraživanja.....	31
Postupanje po zahtjevima u okviru zakonom propisanog roka.....	31
Obavještenje podnosioca zahtjeva o nemogućnosti postupanja u zakonom propisanom roku.....	32
Donošenje odluke po zahtjevu u zakonom propisanoj formi i sadržaj odluka.....	32
Podaci o odbačenim, usvojenim i odbijenim zahtjevima, žalbama zbog "ćutanja uprave", žalbama na odbijene zahtjeve, te pokrenutim upravnim sporovima.....	32
Zaključak.....	34
Analiza upravnih sporova pokretanih od strane Transparency International u BiH u periodu 2019-2023.g.....	36
Značaj sudske prakse u oblasti pristupa informacijama.....	36
Baza sudske prakse.....	37
Dužina trajanja upravnih sporova.....	37
Troškovi upravnog spora.....	39
Implementacija sudske odluke od strane tuženog organa.....	40
Neujednačena praksa u postupku pravilne ocjene primjene člana 14. ZOSPI RS.....	41
Pobijanje odluke koja nije donesena u formi upravnog akta.....	42
Zaključak.....	43
Analiza rada Institucije ombudsmana za ljudska prava BiH u predmetima pristupa informacijama.....	44
Značaj Institucije ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine.....	44
Godišnji izvještaji/statistika Institucije ombudsmena 2019-2023.....	45
Analiza preporuka.....	46
Zakonodavstvo.....	46
Institucionalni kapaciteti i mehanizmi.....	46
Podnosioci zahtjeva.....	47
Nedostaci u primjeni zakona o slobodi pristupa informacijama na svim nivoima vlasti.....	47
Problemi u realizaciji preporuka.....	48
Generalni zaključci Analize o pristupu informacijama u Bosni i Hercegovini.....	50

## UVOD

Sloboda pristupa informacijama spada u korpus političkih i treću generaciju osnovnih ljudskih prava i sloboda, te predstavlja jedan od osnovnih mehanizama nacionalne i globalne antikoruptione politike koja povećava stepen participativne demokratije, transparentnosti i odgovornosti javnog sektora, kao i dobre uprave. Slobodan pristup informacijama predstavlja posljedicu rastuće potrebe medija i javnosti za službenim podacima, ali i demokratskog uvjerenja o 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), Aarhuska konvencija Ujedinjenih nacija i preporuke Savjeta Evrope i dr.

Kao sastavni dio prava na slobodu izražavanja, pristup informacijama predstavlja ključni pokazatelj stepena demokratičnosti države, te obezbjeđuje pojedincu kao građaninu da dobije značajniju ulogu u javnim procesima. S tim u vezi, zakoni koji egzistiraju u pravnom sistemu Bosne i Hercegovine treba da u potpunosti omoguće fizičkim i pravnim licima uvid u rad javnih organa i njihovih predstavnika, te da ih osposobe i ohrabre za aktivno učešće u donošenju odluka, što predstavlja jedan od najvažnijih aspekata za razvoj demokratije.

Analiza prava na pristup informacijama u Bosni i Hercegovini zasnovana je na sveobuhvatnom istraživanju čiji je cilj procjena zakonodavnog okvira i njegove stvarne primjene u praksi. Pravo na pristup informacijama predstavlja osnovno sredstvo za povećanje transparentnosti rada institucija, što je od suštinskog značaja za unapređenje demokratskih standarda i odgovornosti u javnoj upravi.

Metodološki pristup obuhvata višeslojnu analizu zakona o slobodi pristupa informacijama na svim nivoima vlasti, uz posebnu pažnju na ključne sličnosti i razlike među zakonima, kao i na uočene nedostatke i preporuke za unapređenje propisa. Analizirani su i postupci inspekcijskih organa u proteklih pet godina, te izvršena procjena u kojoj mjeri su sankcije za kršenje prava na pristup informacijama efektivne ili su, s druge strane, mrtvo slovo na papiru.

Dodatno, istražena je implementacija zakona kroz analizu postupanja institucija prema zahtjevima koje su uputili Transparency International u BiH i Vaša prava BiH. Podaci prikupljeni u ovom dijelu omogućavaju uvid u efikasnost institucija u rješavanju zahtjeva i ukazuju na izazove s kojima se podnosioci zahtjeva i institucije suočavaju u praksi.

Poseban segment istraživanja posvećen je sudskoj praksi u vezi sa sporovima oko prava na pristup informacijama, uključujući analizu vrsta odluka, dužine trajanja upravnih sporova i troškova postupaka. Cilj je procijeniti koliko je sudska zaštita ovog prava dostupna građanima i da li postoje prepreke koje obeshrabruju traženje pravde.

U završnom dijelu analizirana je implementacija preporuka Institucije ombudsmana, čime se procjenjuje koliko su institucije odgovorne i spremne da primijene mjere predložene od strane Ombudsmana. Ovaj aspekt istraživanja otkriva nivo u kojem su javne institucije otvorene za poboljšanje transparentnosti i odgovornosti.

Kombinovanjem kvalitativne i kvantitativne analize kroz proučavanje zakonskih akata, statističkih podataka i relevantne sudske prakse, ova metodologija omogućava sveobuhvatan uvid u pravni okvir i njegovu implementaciju u BiH. Rezultati analize služe kao osnova za dalji razvoj preporuka koje imaju za cilj unapređenje prava građana na pristup informacijama i jačanje odgovornosti javnih institucija u Bosni i Hercegovini.

## METODOLOGIJA

Metodologija koja je korištena pri izradi ove analize o pravu na pristup informacijama u Bosni i Hercegovini temelji se na sveobuhvatnom istraživanju, koje uključuje višeslojnu analizu zakonskog okvira na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini, istraživanje primjene zakona o slobodi pristupa informacijama, relevantne sudske prakse, te postupanja Institucije ombudsmana za ljudska prava u Bosni i Hercegovini. Pristup je strukturiran prema sljedećim koracima:

### Analiza zakonskog okvira

U ovom segmentu analizirani su relevantni zakoni na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini koji regulišu pravo na pristup informacijama, uključujući državni zakon i propise entiteta. Identifikovane su ključne sličnosti i razlike među zakonima kako bi se utvrdile osnovne karakteristike pravnog okvira u Bosni i Hercegovini. Ova analiza obuhvata poređenje pravnih instituta, proceduralnih standarda, rokova, te opsega izuzetaka u zakonima, što omogućava dublje razumijevanje potencijalnih prepreka i nedostataka u zakonodavnom okviru. Analizirana je primjena zakona o inspekcijskom nadzoru u vezi s prijavama kršenja prava na pristup informacijama. Ovaj segment obuhvata podatke o postupcima inspektora po prijavama građana, uključujući mjere koje su preduzete i eventualno izrečene sankcije. Cilj je bio utvrditi da li se odredbe zakona o novčanim kaznama za kršenje prava na pristup informacijama zaista primjenjuju ili ostaju „mrtvo slovo na papiru“.

### Istraživanje implementacije zakona

Drugi korak obuhvata istraživanje implementacije zakona o slobodi pristupa informacijama od strane različitih državnih i entitetskih institucija. U ovom dijelu su analizirani podaci o zahtjevima koje su institucijama uputili Transparency International u BiH i Vaša prava BiH, s ciljem prikupljanja informacija o rokovima postupanja, vrstama donesenih odluka, epilogima posebnih upravnih postupaka, te izazovima s kojima se susreću organi i stranke prilikom primjene zakona. Ova analiza omogućava sagledavanje stvarne prakse institucija pri postupanju po zahtjevima za pristup informacijama, čime se evaluira njihova efikasnost i efektivnost u primjeni zakona.

### Analiza sudske prakse

Na osnovu baze podataka sudskih odluka Transparency Internationala u BiH, istražena je sudska praksa u vezi s pravom na pristup informacijama u proteklih pet godina (2019-2023. g.). Analizirane su vrste sudskih odluka (usvajanje, odbijanje, odbacivanje tužbenih zahtjeva), trajanje upravnih sporova po različitim sudovima, te način na koji su institucije implementirale odluke. Poseban fokus stavljen je na troškove koje snose stranke u ovim procesima, a koje nerijetko nisu u mogućnosti refundirati zbog nedostataka u propisima.

### Analiza implementacije preporuka Ombudsmana

Korištenjem podataka o pritužbama građana Instituciji ombudsmana u posljednjih pet godina, analizirana je primjena preporuka Ombudsmana koje se odnose na pristup informacijama. Praćeno je koliko su institucije implementirale preporuke, čime se evaluira uticaj Ombudsmana na unapređenje transparentnosti u institucijama. Na osnovu rezultata ove analize, moguće je utvrditi stepen u kojem institucije poštuju ili ignorišu preporuke, što može biti indikativno za postojanje sistemskih problema u odgovornosti institucija.

Svi navedeni segmenti su analizirani korištenjem metoda sekundarnog istraživanja, kroz proučavanje zakonskih dokumenata, dostupnih baza podataka, izvještaja i relevantne sudske prakse. Prikupljeni podaci su obrađeni kvantitativnim i kvalitativnim metodama kako bi se identifikovali ključni obrasci i trendovi, te dali jasni zaključci o efektivnosti zakona i potrebi za njihovim unapređenjem. Ova metodologija omogućava sveobuhvatan pristup procjeni pravnog okvira i njegove implementacije u Bosni i Hercegovini, dajući osnovu za preporuke koje su usmjerene na poboljšanje pristupa informacijama za građane i obezbjeđivanje veće odgovornosti institucija.



# ANALIZA ZAKONSKOG OKVIRA U OBLASTI PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA

## ZNAČAJ ZAKONA O SLOBODI PRISTUPA INFORMACIJAMA

Pravo na pristup informacijama prepoznato je u vodećim međunarodnim dokumentima, kao što je Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i dr., te je uvršteno u katalog ljudskih prava i vrednovano kao pravo koje uživa naročitu zaštitu jer je dio prava na slobodu izražavanja.

Slobodan pristup informacijama smatra se jednim od preduslova odgovornog i transparentnog rada javne vlasti. Aktivno učešće građana u političkim procesima, i kvalitet njihovog učešća, direktno zavisi od toga koliko su građani upoznati s informacijama od javnog značaja. Većina takvih informacija nalazi se u posjedu državnih organa, ili javnih institucija koje su pod njihovom direktnom kontrolom, zbog čega je njihovo objavljivanje poželjan proces koji doprinosi konceptu otvorene vlasti i demokratizaciji procesa odlučivanja.

U Bosni i Hercegovini trenutno postoje tri zakona kojima je regulisan postupak pristupa informacijama, jedan na državnom nivou, te dva na entitetskim nivoima, u Federaciji Bosne i Hercegovine i Republici Srpskoj, dok u Brčko distriktu još uvijek nije donesen zakon kojim se reguliše poseban upravni postupak pristupa informacijama. Ranije se u Brčko distriktu primjenjivao Zakon o slobodi pristupa informacijama Bosne i Hercegovine, koji je prestao da važi stupanjem na snagu novog Zakona o slobodi pristupa informacijama na nivou institucija Bosne i Hercegovine.

Prvi Zakon o slobodi pristupa informacijama donijela je Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine 2000. godine, a godinu dana kasnije doneseni su i zakoni na entitetskim nivoima. Zakoni su doneseni posredstvom uticaja predstavnika međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini, a civilni sektor nije imao uticaj na njihovo donošenje, što ukazuje na to da se otvaranje vlasti nije desilo kao rezultat unutrašnjih političkih procesa i stvorenim pritiskom iznutra. S druge strane, zanimljivo je da nije postojao ni naročit otpor predstavnika vlasti donošenju zakona, što se uglavnom objašnjava time da oni nisu bili svjesni sadržine i značaja zakona o slobodi pristupa informacijama. Doneseni zakoni smatrali su se progresivnim u vrijeme njihovog donošenja, ali oni nisu predstavljali izraz realnog političkog stanja, već međunarodnog uticaja i pritiska u postkonfliktnim godinama obnove zemlje.

Kasnije se kao najveći nedostatak postojećim zakonskim rješenjima u oblasti pristupa informacijama navodilo nepostojanje odredaba o tzv. proaktivnoj transparentnosti. Zakonodavci su svojevremeno u sva tri zakona o slobodi pristupa informacijama propustili normirati obavezno proaktivno objavljivanje informacija, čime bi se smanjilo postupanje javnih organa po reaktivnoj osnovi. Dio o proaktivnoj transparentnosti u tada donesenim zakonima bio je nedovoljan i krajnje skroman, a ni izmjene i dopune koje su nastupile u narednim godinama na nivou države Bosne i Hercegovine i entiteta Federacije Bosne i Hercegovine nisu doprinijele liberalizaciji prava na pristup informacijama.

Upravo ovaj nedostatak predstavljao je polaznu osnovu da se 2021. godine pokrene proces donošenja novog Zakona o slobodi pristupa informacijama na nivou institucija Bosne i Hercegovine, te su se kao razlozi za izradu novog zakona isticala međunarodno preuzete obaveze Bosne i Hercegovine da uskladi svoje postojeće zakonodavstvo, njegovu primjenu i sprovođenje sa Direktivom (EU) 2019/1024 Evropskog parlamenta i Savjeta od 20. juna 2019. godine o otvorenim podacima i ponovnoj upotrebi dokumenata javnog sektora. Proces donošenja novog zakona okončan je u avgustu 2023. godine, a isti su pratile brojne zamjerke civilnog društva i pojedinih institucija. Zamjerke su se odnosile kako na tekst predloženog nacrtu zakona, tako i na postupak javnih konsultacija u kojem je civilno društvo uputilo preko 200 komentara i prijedloga, od kojih nijedan nije usvojen.

## **ZAKON O SLOBODI PRISTUPA INFORMACIJAMA NA NIVOU INSTITUCIJA BOSNE I HERCEGOVINE**

### **PREDMET ZAKONA I OSNOVNE KARAKTERISTIKE**

Zakon o slobodi pristupa informacijama na nivou institucija Bosne i Hercegovine stupio je na snagu u septembru 2023. godine. Ovim zakonom regulisan je jedan potpuno nov i drugačiji postupak u odnosu na prethodno stanje i u odnosu na postupke za pristup informacijama u oba entiteta.

Prva specifičnost uočljiva je već u odredbi kojom se definiše predmet zakona. Naime, novim zakonom propisano je ne samo pravo na pristup informacijama, nego i pravo na ponovnu upotrebu dokumenata koji su u posjedu institucija vlasti Bosne i Hercegovine, pravnih lica koje osnivaju institucije Bosne i Hercegovine i nezavisnih organa Bosne i Hercegovine koji su osnovani posebnim zakonima. U novom zakonu sadržane su odredbe kojima se razrađuju dva specifična upravna postupka, postupak po zahtjevu za pristup informacijama, te postupak po zahtjevu za ponovnu upotrebu dokumenata.

U okviru prava na pristup informacijama obuhvaćena su i prava i obaveze, i to pravo na traženje i pravo na dobijanje informacije, te obaveze institucija BiH da omoguće pristup zatraženoj informaciji, kao i da objavljuju informacije nezavisno od postavljenog zahtjeva, kada takvo objavljivanje proizlazi iz obaveze propisane zakonom ili nekim drugim propisom (tzv. proaktivna transparentnost).

Ponovna upotreba dokumenata prema definiciji iz zakona, predstavlja upotrebu dokumenata koji su u posjedu institucije BiH u komercijalnu ili nekomercijalnu svrhu, a koja je različita od izvorne svrhe za koju je dokument nastao.

Druga specifičnost novog zakona ogleda se u tome što su istim preuzete i odredbe Direktive Evropske unije 2019/1024. Evropskog parlamenta i Savjeta od 20. juna 2019. godine o otvorenim podacima i ponovnoj upotrebi dokumenata javnog sektora, koja je značajna jer sadrži skup minimalnih pravila kojima se uređuje ponovna upotreba informacija, te su u istoj navedene tematske kategorije visokovrijednih skupova podataka (geoprostorni, meteorološki, statistički podaci, posmatranje zemlje i životna sredina, podaci o privrednim društvima i vlasništvu nad privrednim društvima, te mobilnost).

## PRINCIPI ZAKONA

Novi zakon karakteriše i osam posebno uspostavljenih principa na kojima se isti zasniva i koji su značajni za tumačenje samog propisa i njegovu dalju primjenu. Institucije BiH dužne su se rukovoditi sljedećim principima prilikom postupanja po zahtjevima za pristup informacijama i zahtjevima za ponovnom upotrebom dokumenata:

1. Princip transparentnosti i otvorenosti, ravnopravnosti polova, zabrane diskriminacije i zaštite ličnih podataka;
2. Princip slobode pristupa informaciji;
3. Princip otvorene vlasti;
4. Princip pravovremenosti, potpunosti i tačnosti informacija;
5. Princip jednakosti korisnika;
6. Princip raspolaganja informacijom;
7. Princip međusobnog poštovanja i saradnje;
8. Princip besplatnog ustupanja informacija.

## OBAVEZA PROAKTIVNE OBJAVE INFORMACIJA

Proaktivna objava informacija uspostavljena je u zakonu kao posebna obaveza institucija BiH, što ranije nije bio slučaj, te su se obaveze organa uglavnom odnosile na poštovanje pravila posebnog upravnog postupka. Sada su organi, pored obaveza koje sa sobom nose upravni postupci, dužni na svojim internet stranicama, ili na drugi prigodan način, redovno objavljivati i ažurirati informacije iz svog djelokruga rada i to u roku od 15 dana od dana nastanka informacije. Takođe, ustanovljena je i obaveza dostavljanja dokumentacije u Centralni portal javnih informacija radi njihove trajne dostupnosti.

Zakon predviđa da se sljedeće vrste informacija moraju redovno objavljivati i ažurirati: informacije o instituciji BiH, informacije o organizaciji institucije BiH, informacije o radu institucije BiH, informacije o načinu odlučivanja i mogućnostima učestvovanja javnosti, informacije o finansiranju, informacije o bespovratnim sredstvima koje dodjeljuje institucija BiH, informacije o javnim nabavkama, informacije o javnim konkursima, informacije o uslugama koje institucija BiH pruža korisnicima, informacije o registrima, bazama i popisima koje institucija BiH vodi, informacije o pravu na pristup informacijama, te druge informacije za koje obaveza objavljivanja proizlazi iz posebnog zakona ili drugog propisa.

Pored proaktivne objave informacija, institucije BiH obavezne su javnost informisati o sjednicama i dnevnom redu zasjedanja, načinu rada i mogućnostima neposrednog uvida u njihov rad, te broju lica kojima se može istovremeno obezbijediti neposredan uvid u rad institucije BiH.

## OGRANIČENJE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA

Institucije BiH mogu ograničiti pravo na pristup informacijama, a ograničenja su decidno navedena u zakonu i mogu se klasifikovati u nekoliko grupa:

- Ograničenje pristupa informacijama s ciljem zaštite privatnosti fizičkih lica, zaštite ličnih podataka korisnika i trećih lica.
- Ograničenje pristupa informacijama čijim bi objavljivanjem nastala ozbiljna šteta za sljedeće interese: nacionalne bezbjednosti i međunarodnih odnosa (ako informacija nosi oznaku tajnosti), javnog reda i mira (ako informacija nosi oznaku tajnosti), u toku inspekcije, kontrole i nadzora koji sprovodi institucija BiH, komercijalne i druge ekonomske interese, te interese životne sredine.

- Ograničenje pristupa informacijama koje se odnose na jednakost strana u sudskim postupcima i efikasnost pravosuđa, postupaka koje vode organi u prethodnom krivičnom ili disciplinskom postupku dok isti traju.
- Ograničenje pristupa informacijama kada se radi o informacijama koje su u postupku izrade unutar jednog organa ili između više institucija BiH, radnih grupa ili komisija.
- Ograničenje pristupa informacijama kada je informacija poreska tajna u skladu sa zakonom, te kada je informacija zaštićena propisima kojima se uređuje pravo intelektualnog vlasništva.

Gledano sa stanovišta zakonskih ograničenja, značajno je naglasiti da zakon propisuje da institucija BiH donosi rješenje kojim odbija zahtjev samo u određenim slučajevima kada se pristup informacijama treba ograničiti. Radi se o situacijama kada bi objavom informacija nastala ozbiljna šteta za određene interese (nacionalne bezbjednosti i međunarodnih odnosa, javnog reda i mira i dr.), ako se radi o informacijama koje su u postupku izrade unutar jednog organa ili između više institucija BiH, radnih grupa ili komisija, a čije bi objavljivanje moglo ozbiljno narušiti proces izrade informacije, te ako je informacija poreska tajna ili kada je zaštićena propisima kojima se uređuje pravo intelektualnog vlasništva.

U drugim slučajevima kao što su situacije kada se ograničava pristup informacijama koje se tiču jednakosti stranaka u sudskim postupcima, efikasnosti pravosuđa, postupaka koje vode nadležni organi u prethodnom krivičnom ili disciplinskom postupku, kada bi se objavom informacije onemogućilo efikasno, nezavisno i nepristrasno izvršenje odluke ili sankcije, te kada se pristup ograničava s ciljem zaštite privatnosti fizičkih lica, zaštite ličnih podataka korisnika i trećih lica, nije eksplicitno propisano da institucija BiH donosi rješenje.

Međutim, može se zaključiti da i u ovim situacijama institucija BiH donosi rješenje jer je u postupku odlučivanja po zahtjevu, u situaciji kada utvrdi ograničenje prava na pristup informacijama (u zakonu se navodi termin "utvrđeni izuzetak"), institucija BiH obavezna sprovesti test srazmjernosti i javnog interesa, te u zavisnosti od rezultata ovog testa donijeti odluku da objavi ili ne objavi traženu informaciju, o čemu rješenjem obavještava podnosoca zahtjeva.

Generalno se zapaža da je lista predviđenih izuzetaka izuzetno duga i složena, a činjenica je da u Bosni i Hercegovini nije uspostavljena nezavisna institucija povjerenika, što u praksi već dovodi do situacija u kojima je gotovo nemoguće pristupiti velikom broju informacija. Primjera radi, ograničenje koje se odnosi na pristup informacijama koje se tiču jednakosti strana u sudskim postupcima i učinkovitosti pravosuđa pojedini organi sada tumače kao zabranu dostavljanja sudske odluke ili potvrđene optužnice, iako je ovim dokumentima odobran pristup informacijama do stupanja na snagu novog zakona.

## TEST SRAZMJERNOSTI I JAVNOG INTERESA

U zakonu je propisano da institucija BiH može objaviti traženu informaciju, bez obzira na utvrđeni izuzetak propisan ovim zakonom, ako je to opravdano javnim interesom i uzeti u obzir svaku korist i svaku štetu koja može proisteći iz toga. Konkretna odredba je nepotpuna i terminološki neusklađena sa tekstem zakona, jer se u njoj koristi termin "izuzetak" umjesto termina "ograničenje". Nepotpunost odredbe ogleda se u tome da joj nedostaje propisivanje obaveze ili dužnosti uzimanja u obzir svake koristi i štete koja može proisteći iz objavljivanja informacija koje su proglašene "izuzetkom", a što treba da prethodi eventualnoj objavi informacije. Kada se odredba doslovno jezički tumači, proizlazi da institucija BiH može uzeti u obzir svaku korist ili štetu, a ispravno bi bilo navesti da institucija to mora uraditi jer se takva informacija može učiniti dostupnom samo kada se utvrdi da javni interes prevladava u odnosu na štetu po druge zaštićene interese.

Kada sprovodi test javnog interesa, institucija BiH je obavezna razmotriti i sve činjenice i okolnosti značajne za obradu zahtjeva. Ova odredba nije sadržana u odredbama koje se odnose na

sprovedenje testa srazmjernosti i javnog interesa, ali proizlazi iz drugih odredaba kojima se propisuje rješavanje po zahtjevu. S druge strane, zakon u okviru odredaba koje regulišu test srazmjernosti i javnog interesa propisuje da institucije BiH prilikom odlučivanja da li je objavljivanje informacije opravdano javnim interesom razmatraju okolnosti kao što su: svako nepoštovanje zakonske obaveze, postojanje bilo kakvog prestupa, sudske greške, zloupotrebe vlasti i sl. Konstruktivno bi bilo da se odredbe koje se odnose na jedan institut povežu i objedine na jednom mjestu, a što bi olakšalo i postupanje službenicima koji primjenjuju zakon. Posljednja odredba koja se odnosi na test srazmjernosti i javnog interesa je nejasna jer predviđa da se informacija utvrđuje kao izuzetak (ograničenje) u javnom interesu, što ne odgovara prirodi stvari jer kad se informacija utvrđuje kao izuzetak, ne utvrđuje se u javnom interesu, nego zbog nekog od drugih zaštićenih interesa.

## **POSTUPAK OSTVARIVANJA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA**

Kako je već ranije naglašeno, radi se o posebnom upravnom postupku koji se od opšteg upravnog postupka razlikuje po načinu ostvarivanja prava, načinu podnošenja zahtjeva, taksama i naknadama za pristup informacijama, rokovima postupanja, rješavanju zahtjeva od strane institucije BiH mogućnosti zahtijevanja dopune i ispravke informacije, te pravu na pravnu zaštitu pred drugostepenim organom i sudom.

Specifičnost ovog posebnog upravnog postupka ogleda se u tome da je institucija BiH obavezna omogućiti pristup kako samoinicijativnim objavljivanjem određenih informacija na primjeren i dostupan način, uz obavezu dostavljanja dokumenata Centralnom portalu javnih informacija (tzv. proaktivna transparentnost), tako i postupati po zahtjevima za pristup informacijama koji joj budu podneseni od zainteresovanih lica (tzv. reaktivna transparentnost).

### **Ostvarivanje prava na pristup informacijama**

Postoji više načina na koje podnosilac zahtjeva može ostvariti pristup informacijama pred institucijom BiH:

- Neposredno davanje informacije.
- Davanje informacije pisanim putem.
- Omogućavanje uvida u dokumente i izrada kopija dokumenata.
- Dostavljanje kopije dokumenta koji sadrži traženu informaciju.
- Na drugi način koji je prikladan za ostvarivanje prava na pristup informacijama.

### **Specifičnosti u vezi sa zahtjevom**

Zakonom je propisano da se zahtjev podnosi nadležnoj instituciji u pisanoj formi, a pisanim zahtjevom smatra se i zahtjev koji je podnesen elektronskim putem. Pisani zahtjev mora da sadrži elemente kao što su: naziv i sjedište institucije BiH, podatke koji su važni za prepoznavanje tražene informacije, ime, prezime i adresu fizičkog lica koje je korisnik informacije, odnosno naziv i sjedište pravnog lica.

Još jednu specifičnost postupka pristupa informacijama predstavlja to što je zakonom posebno regulisano šta se sve ne smatra zahtjevom za pristup informacijama. Pa se tako zahtjevom ne smatra:

- Davanje mišljenja, objašnjenja ili uputa u vezi s ostvarivanjem nekog prava ili obaveza.
- Izrada analize ili tumačenje nekog propisa.
- Stvaranje nove informacije.

Povodom informacija koje su objavljivane u sredstvima javnog informisanja, a koje navode na zaključak da je rukovodeći državni službenik izvršio koruptivna krivična djela, Transparency International u BiH je od Tužilaštva Bosne i Hercegovine zatražio informaciju da li je donijelo naredbu o sprovođenju istrage u konkretnom slučaju. Postupajući po zahtjevu, Tužilaštvo je zauzelo stav da se podneseni zahtjev ne smatra zahtjevom za pristup informacijama, te da je Transparency International u BiH zatražio da mu se stvori nova informacija. Žalbeno vijeće pri Savjetu ministara BiH odbilo je žalbu, ističući da je zahtjev trebalo preformulisati na način da se traži uvid u dokument, nakon čega je Transparency International u BiH pokrenuo upravni spor pred Sudom Bosne i Hercegovine.

O zahtjevu za pristup informacijama odlučuje institucija BiH koja je vlasnik informacije, a ako institucija koja je zaprimila zahtjev nije vlasnik informacije, dužna je u roku od osam dana od zaprimanja zahtjeva da ustupi zahtjev instituciji koja posjeduje informaciju, te o tome obavijesti podnosioca zahtjeva. U ovom slučaju rok za rješavanje po zahtjevu počinje teći od dana kada je zahtjev zaprimila institucija kojoj je upućen.

U slučaju da institucija BiH ne posjeduje traženu informaciju i ne može uz razumno uloženi trud da utvrdi koja je institucija vlasnik informacije, institucija će u roku od osam dana od dana prijema zahtjeva donijeti zaključak kojim će odbaciti zahtjev zbog nenadležnosti. Protiv ovog zaključka moguće je izjaviti žalbu Žalbenom vijeću pri Savjetu ministara BiH. Zakonom je posebno obuhvaćena situacija kada se zahtjevom traži informacija koja je klasifikovana stepenom tajnosti, u tom slučaju institucija BiH je dužna takav zahtjev ustupiti instituciji koja je vlasnik te informacije.

### **Administrativna taksa i naknada za pristup informacijama**

Zakonom je propisano da se na zahtjev za pristup informacijama ne plaća administrativna taksa. Međutim, taksa se plaća ukoliko se izjavljuje žalba na odluku prvostepenog organa, te ukoliko se pokreće postupak pravne zaštite pred sudom, što se kosi s principom besplatnog ustupanja informacija. Ovaj princip predviđa da je vlasnik informacije dužan informacije ustupiti besplatno. Međutim, u praksi nisu rijetke situacije da institucija BiH ustupa informacije tek nakon usvojene žalbe na koju je podnosilac žalbe obavezan platiti administrativnu taksu, te nakon okončanog upravnog spora, gdje pokretač spora mora uplatiti troškove sudske takse na tužbu, a po okončanju spora i troškove sudske takse na presudu. Ukoliko podnosilac tužbe uspije u sporu te sud usvoji njegov zahtjev za naknadom troškova spora, troškove bi kasnije trebalo da nadoknadi tužena institucija.

Kada su u pitanju stvarni materijalni troškovi, kao što su troškovi umnožavanja informacija, skeniranja ili troškovi nosača podataka, institucija BiH ima pravo tražiti naknadu od podnosioca zahtjeva. Visinu naknade i način naplate naknade u skladu s tržišnim cijenama odlukom propisuje Savjet ministara BiH.



Transparency International BiH učestvuje u postupku eKonsultacija, te je Ministarstvu finansija Bosne i Hercegovine uputio komentare i prijedloge na Prijedlog odluke o visini naknade materijalnih troškova saglasno Zakonu o slobodi pristupa informacijama na nivou institucija BiH. U komentarima je isticano da je visina naknade materijalnih troškova previsoka, naročito visina troškova CD-a ili USB-a, koja ne odgovara stvarnoj visini troškova ovih nosača u tržišnim uslovima, te ukazano da se prilikom propisivanja visine troškova organ mora rukovoditi time da visinu naknade i način naplate naknade troškova uskladi s tržišnim cijenama. U konkretnom slučaju, trenutna tržišna cijena CD-a i USB-a nikako nije odgovarala predloženoj visini troškova od 20 KM po nosaču. Takođe, isticano je i da visina troškova dostave informacija u iznosu od čak 10 KM uveliko prevazilazi realne troškove dostave poštanskim putem.

### Rokovi za postupanje

Kada su u pitanju rokovi za postupanje po zahtjevu, zakonom je definisano da je institucija obavezna odlučiti po zahtjevu najkasnije u roku od 15 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva, što je pomalo neuobičajeno. U opštem upravnom postupku rok za postupanje po zahtjevu počinje se računati od dana prijema zahtjeva, a ne od dana podnošenja jer se, posebno u situacijama kada se zahtjev šalje poštanskim putem, dan podnošenja i dan prijema zahtjeva ne moraju nužno podudarati. Rok od 15 dana može se produžiti za još pet radnih dana, u slučaju kada se jednim zahtjevom traži veći broj različitih informacija. U slučaju da institucija ne odluči o zahtjevu u propisanim rokovima, podnosilac zahtjeva ima pravo da podnese žalbu zbog "ćutanja uprave".

Od stupanja na snagu novog zakona Transparency International u BiH uputio je dvije žalbe zbog "ćutanja uprave" zbog nepostupanja institucija BiH u zakonom propisanim rokovima, jedna zbog nepostupanja Ministarstva odbrane BiH, te druga zbog nepostupanja Upravnog inspektorata BiH.

### Rješavanje po zahtjevu

Prilikom rješavanja zahtjeva institucija BiH dužna je preduzeti sve potrebne radnje na prikupljanju zahtijevane informacije, te razmotriti sve činjenice i okolnosti koje su značajne za obradu zahtjeva. Specifičnost novog zakona ogleda se u tome da isti precizira situacije kada institucija BiH ne donosi rješenje po zahtjevu, kada donosi rješenje, kada donosi zaključak, te kada rješenjem odbija zahtjev.

Institucija BiH ne donosi rješenje po zahtjevu u sljedećim slučajevima:

1. Kada obavještava korisnika da je istu informaciju već dobio, a nije protekao rok od 90 dana od podnošenja prethodnog zahtjeva.
2. Kada obavještava korisnika da je informacija već javno objavljena.
3. Kada obavještava podnosioca zahtjeva da mu je kao stranci u postupku dostupnost informacija utvrđena posebnim postupkom (upravni, sudski i dr. postupci).
4. Kada obavještava podnosioca zahtjeva da za informaciju postoji obaveza zaštite/ćuvanja tajnosti.
5. Kada obavještava podnosioca zahtjeva da se njegov podnesak ne smatra zahtjevom (situacija kada je zahtjevom traženo davanje mišljenja, objašnjenja ili uputa u vezi s

ostvarivanjem nekog prava ili izvršavanjem obaveze, izrada analize ili tumačenje nekog propisa, te stvaranje nove informacije.

U navedenim slučajevima, iako institucija BiH ne donosi rješenje, obavezna je najkasnije u roku od osam dana od dana prijema zahtjeva obavijestiti podnosioca zahtjeva o postojanju razloga zbog kojih zahtjev neće biti razmatran, te ga u obavještenju poučiti o pravu na izjavljivanje žalbe Žalbenom vijeću.

Institucija BiH donosi rješenje kada korisniku omogućava pristup informacijama. Institucija BiH će zaključkom odbaciti zahtjev ako ne posjeduje informaciju i ne može uz razumno uloženi trud utvrditi koja institucija posjeduje informaciju.

Institucija BiH će rješenjem odbiti pristup informacijama u sljedećim slučajevima:

1. Ako su ispunjeni uslovi u pogledu ograničenja pristupa informacijama (tačno određenih ograničenja).
2. Ako utvrdi da nema osnova za dopunu ili ispravku date informacije.
3. Ako se zahtjevom traži informacija koja se ne smatra informacijom.
4. Ako jedan ili više podnosilaca zahtjeva očigledno zloupotrebljavaju pravo na pristup informacijama (slanje učestalih zahtjeva, zahtjeva za dostavom istovrsnih informacija ili zahtjeva kojima se traži veliki broj informacija).

Postupajući po zahtjevu za pristup informacijama Transparency Internationala u BiH, Predsjedništvo Bosne i Hercegovine donijelo je rješenje<sup>1</sup> kojim je odbilo pristup informacijama o ukupnim izdvajanjima za bruto plate i naknade za 2022. i 2023. godinu, informacije o zaposlenicima s kojima je organ zaključio ugovor o radu tokom 2022. i 2023. godine, te kopijama ugovora o djelu koje je organ zaključivao tokom 2021, 2022, i 2023. godine. U obrazloženju rješenja navedeno je da je Sekretarijat Predsjedništva BiH procijenio da se zahtjev treba odbiti jer se radi o zloupotrebi prava na pristup informaciji pošto se zahtjevom traži veliki broj informacija sa detaljnim opisom njihovog sadržaja za veliki vremenski period, čime dolazi do opterećivanja rada i redovnog funkcionisanja institucije. Žalbeno vijeće usvojilo je žalbu Transparency Internationala u BiH te naložilo Predsjedništvu BiH da odobri pristup traženim informacijama.

### Dopuna ili ispravka informacije

Važno je skrenuti pažnju na još jednu specifičnost posebnog upravnog postupka koja se odnosi na mogućnost zahtijevanja dopune i/ili ispravke dostavljene informacije. Ukoliko podnositelj zahtjeva dobije informaciju za koju smatra da nije potpuna ili tačna, može zahtijevati njenu dopunu ili ispravku u roku od 15 dana od dana dobijanja informacije. Podnositelj zahtjeva, u zavisnosti od situacije, instituciji BiH upućuje zahtjev za dopunu ili zahtjev za ispravku informacije, po kojem je institucija obavezna odlučiti najkasnije u roku od 15 dana od dana prijema zahtjeva.

Ovo zakonsko rješenje može se ocijeniti pozitivnim jer prevenira izjavljivanje žalbe Žalbenom vijeću zbog okolnosti da prvostepeni organ nije dostavio potpune ili tačne informacije. Na taj način smanjuje se i pritisak na Žalbeno vijeće u smislu većeg broja žalbi, te se daje šansa prvostepenom organu da još jednom preispita svoje postupanje. S druge strane, moguće su i zloupotrebe ovog instituta kako od strane službenog lica koje vodi postupak, tako i od strane podnosioca zahtjeva. Službena lica mogu namjerno da propuste da odluče o dijelu zahtjeva ili da dostave nepotpune i netačne informacije svjesni da će se stranka ukoliko uoči nedostatke ponovo morati obratiti instituciji kojoj je uputila zahtjev, a ne Žalbenom vijeću.

<sup>1</sup> Rješenje Predsjedništva BiH broj UP1-05-37-2-1140-2/24 od 07.05.2024.



Transparency International u BiH iskoristio je ovu mogućnost, te je Regulatornoj agenciji za komunikacije BiH (RAK BiH) upućivao zahtjev za dopunu informacija. U prvobitno podnesenom zahtjevu od RAK-a su tražene informacije o ukupnim izdvajanjima za bruto plate i naknade u 2022. i 2023. godini, informacije o zaposlenicima s kojima je zaključen ugovor o radu tokom 2022. i 2023. godine, te kopije ugovora o djelu zaključenih tokom 2021, 2022. i 2023. godine. Postupajući po zahtjevu, RAK je donio rješenje<sup>2</sup> kojim je odobren pristup informacijama, međutim informacije nisu bile potpune jer su nedostajale kopije ugovora o djelu, zbog čega je RAK-u upućen zahtjev za dopunom informacija. RAK je usvojio zahtjev i naknadno dostavio potpune informacije.

## Pravo na žalbu

Žalba protiv prvostepenog rješenja izjavljuje se Žalbenom vijeću pri Savjetu ministara Bosne i Hercegovine, koje je istovremeno i drugostepeni organ i organ koji inicira donošenje, izmjene i dopune propisa radi sprovođenja i unapređenja prava na pristup informacijama.

Zakonom je propisano da se žalba izjavljuje Žalbenom vijeću u roku od 15 dana od dana prijema prvostepenog rješenja. Takođe, podnosilac zahtjeva ima pravo Žalbenom vijeću izjaviti i žalbu zbog "ćutanja uprave", u slučaju kada organ ne postupa po zahtjevu. Žalbeno vijeće obavezno je po žalbi postupiti u roku od 30 dana od dana prijema žalbe, a pod postupanjem podrazumijeva se i donošenje drugostepenog rješenja i njegova dostava podnosiocu žalbe putem prvostepenog organa.

U određenim situacijama Žalbeno vijeće može po žalbi da odluči i u produženim rokovima.

Radi se o sljedećim situacijama:

- Kada postupajući po žalbi treba da ispita pravilnosti sprovedenog testa srazmjernosti javnog interesa. Tada je Vijeće dužno donijeti i dostaviti odluku po žalbi u roku od 60 dana od dana prijema žalbe.
- Kada postupajući po žalbi traži mišljenje od Ministarstva bezbjednosti BiH u situacijama kada je ograničen pristup informacijama čijim bi objavljivanjem nastala ozbiljna šteta za interese nacionalne bezbjednosti i međunarodnih odnosa. U ovom slučaju Vijeće je dužno donijeti i dostaviti odluku po žalbi u roku od 90 dana od dana prijema žalbe.

Od drugostepenog organa koji je viši organ od prvostepenog, legitimno je očekivanje da riješi žalbu u rokovima koje propisuje Zakon o upravnom postupku, a to je rok od 30 dana. Neprihvatljiva su produžavanja rokova za donošenje rješenja po žalbi jer se to direktno kosi sa principom pravovremenosti u skladu s kojim su institucije BiH dužne obezbijediti brz i efikasan postupak pristupa informacijama, što se odnosi i na prvostepeni i na drugostepeni postupak.

Specifičnost drugostepenog postupka primjećuje se u situaciji kada Žalbeno vijeće utvrdi da je žalba osnovana. Tada će Vijeće rješenjem naložiti instituciji BiH da podnosiocu žalbe omogući pristup traženoj informaciji ili da odluči o zahtjevu stranke, u zavisnosti da li se radi o žalbi na odluku prvostepenog organa ili o žalbi zbog "ćutanja uprave", te će odrediti primjereni rok u kojem je prvostepeni organ dužan postupiti.

Ako institucija BiH ne postupa po rješenju Žalbenog vijeća ili to ne učini u roku koji je Vijeće odredilo, smatra se da je onemogućila ili ograničila pristup informacijama. Zakonom su propisane i prekršajne odredbe u slučaju nepostupanja po rješenju Žalbenog vijeća, te je predviđena novčana kazna u iznosu od 1.000 KM do čak 10.000 KM za odgovorno lice u instituciji BiH koje ne postupa u skladu s rješenjem Žalbenog vijeća ili ne postupa u roku koji je određen rješenjem Vijeća.

2 Rješenje Regulatorne agencije za komunikacije BiH broj UP1:07-29-3-438/24 od 29.4.2024.

## Sudska zaštita

Rješenje Žalbenog vijeća je konačno i protiv istog nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor pred Sudom Bosne i Hercegovine. Rok za pokretanje spora je 60 dana od dana prijema odluke Vijeća, a Sud mora da donese odluku po tužbi u roku od 60 dana jer se postupak smatra hitnim.

Analizirajući odredbe o sudskoj zaštiti uočene su dvije specifičnosti u odnosu na pravnu zaštitu u drugim upravnim postupcima. Prva se odnosi na mogućnost da upravni spor, pored podnosioca zahtjeva, može pokrenuti i institucija BiH koja je donijela prvostepeno rješenje, što nije uobičajeno za pravni sistem Bosne i Hercegovine.

Druga specifičnost odnosi se na pravilo da tužba odgađa izvršenje rješenja kojim je omogućen pristup informaciji, što u praksi znači da će podnosilac zahtjeva čija je žalba usvojena i kom je omogućen pristup informaciji u drugostepenom rješenju, morati sačekati da se okonča upravni spor (koji pokreće institucija BiH) prije nego što dođe u posjed informacija, jer tužba odgađa rješenje kojim je omogućen pristup informaciji. Ova pravna situacija takođe nije uobičajena, te je u suprotnosti s načelom konačnosti drugostepenog rješenja iz opšteg upravnog postupka, koje predviđa da su drugostepena rješenja kojima je zahtjev stranke usvojen (rješenja donesena u korist stranke) konačna i izvršna.

Transparency International u BiH zatražio je od Žalbenog vijeća da dostavi statističke informacije o postupanju po izjavljenim žalbama od stupanja na snagu novog zakona, a zaključno sa 27.8.2024. godine. U navedenom periodu Žalbeno vijeće postupalo je po ukupno 65 žalbi, od čega je:

- Odbačeno 8 žalbi (12,3%)
- Odbijene 34 žalbe (52,3%)
- Usvojene 23 žalbe (35,4%)

U navedenom periodu pokrenuta su samo tri upravna spora protiv odluka Žalbenog vijeća po žalbama u postupcima pristupa informacijama, od kojih je Sud Bosne i Hercegovine u jednom sporu donio presudu kojom se tužba odbija, dok u preostala dva spora još uvijek nije donesena sudska odluka<sup>3</sup>.

Formalno gledano, Žalbeno vijeće pri Savjetu ministara BiH po gotovo svim žalbama koje je podnosio Transparency International u BiH postupilo je u okviru zakonom propisanog roka (30 dana), međutim statistika pokazuje da su odluke Vijeća u većini slučajeva odbijajuće, te da se podnosioci žalbi u vrlo malom procentu odlučuju da odluke Vijeća dalje preispituju pred Sudom Bosne i Hercegovine.

Transparency International u BiH je u postupku konsultacija koji je prethodio donošenju novog zakona isticao da bi bilo konstruktivnije da organ drugog stepena bude ili posebno osnovano tijelo tipa povjerenika (kao u zemljama okruženja) ili da funkciju drugostepenog organa nastave obavljati rukovodioci institucija, kako je bilo regulisano ranije važećim zakonom. Kao osnovni razlozi zbog kojih je smatrano da Žalbeno vijeće neće moći uspješno ispuniti svoju zadaću drugostepenog organa isticani su zastoji u radu i funkcionisanju Vijeća, a što se odražavalo na stagnaciju postupaka, kršenje rokova, a samim tim i kršenje ljudskih prava, te okolnost da članove Vijeća bira izvršna vlast, što dovodi u pitanje nezavisnost ovog organa.

3 Rješenje Žalbenog vijeća pri Savjetu ministara BiH broj UP1ŽV-07-24-1/24 od 9.9.2024. g.

## Inspekcijski nadzor i prekršajne odredbe

Upravna inspekcija pri Ministarstvu pravde BiH vrši inspekcijski nadzor nad sprovođenjem zakona, a nadzor se može vršiti

- Po zaprimljenoj predstavi podnosioca zahtjeva.
- Na prijedlog treće strane.
- Po službenoj dužnosti.

Inspektor u vršenju inspekcijskog nadzora nadzire da li institucija BiH proaktivno objavljuje informacije za koje postoji obaveza objavljivanja, da li obavještava javnost o sjednicama i dnevnom redu zasjedanja, vremenu održavanja, načinu održavanja sjednica i mogućnostima neposrednog uvida u rad institucije, da li vodi registar zahtjeva, postupaka i odluka, da li pravilno primjenjuje odredbe zakona, te da li objavljuje informacije o naknadi troškova za pristup informacijama i ponovnu upotrebu dokumenata.

Inspekcijski nadzor može biti neposredan i posredan, a nakon sprovođenja nadzora inspektor sastavlja zapisnik koji mora da sadrži opis činjeničnog stanja, te eventualne povrede zakona i drugih propisa, nepravilnosti i nedostatke u radu, ocjenu stanja, mjere kojima se naređuje otklanjanje utvrđenih nezakonitosti kao i rok za izvršenje mjera, prijedloge za uklanjanje utvrđenih nepravilnosti i nedostataka u radu, obavezu izvještavanja inspektora o preduzetim mjerama i pouku o pravu na žalbu. Zapisnik se dostavlja rukovodiocu nadzirane institucije BiH, a ako se prilikom sprovođenja inspekcijskog nadzora ne utvrde nezakonitosti, nepravilnosti ili nedostaci u radu, inspektor o toj činjenici obavještava rukovodioca institucije BiH.

Inspektor zapisnikom može izreći sljedeće mjere:

- Narediti preduzimanje mjera radi otklanjanja utvrđenih povreda zakona i propisa donesenih na osnovu zakona.
- Zabraniti vršenje radnji koje su preduzimane protivno zakonu.
- Predložiti preduzimanje mjera s ciljem otklanjanja nepravilnosti i nedostataka u radu.
- Predložiti preuzimanje mjera s ciljem unapređenja rada nadzirane institucije.

Rukovodilac nadzirane institucije dužan je izvršiti izrečene mjere u roku koji je određen zapisnikom, te o tome obavijestiti inspektora na način da istom dostavlja izvještaj i dokaze o izvršenju mjera. Ukoliko nadzirana institucija ne izvrši mjere izrečene radi uklanjanja nezakonitosti, glavni upravni inspektor obavezan je o tome obavijestiti Savjet ministara BiH i osnivača institucije BiH.

Specifičnost u postupku inspekcijskog nadzora ogleda se u dužnosti inspektora da razmatra predstavke na rad institucija BiH u vezi s primjenom ovog zakona. Ukoliko inspektor ocijeni da su osnovani navodi izneseni u predstavi, ovlašten je da uputi upozorenje instituciji BiH radi preduzimanja aktivnosti na otklanjanju nezakonitosti, kao i radi dostavljanja izvještaja o preduzetim aktivnostima. U slučaju da inspektor utvrdi da su činjenice izložene u predstavi tačne, a otklanjanje nezakonitosti zahtijeva izricanje mjere, tada će inspektor po službenoj dužnosti sprovesti nadzor u skladu s ovlaštenjima iz ovog zakona. Inspektor je dužan obavijestiti podnosioca predstavke o utvrđenim činjenicama i preduzetim mjerama povodom predstavke.

Prekršajnim odredbama propisane su novčane kazne koje se mogu izreći u dva slučaja:

1. U slučaju nepostupanja po rješenju Žalbenog vijeća predviđena je novčana kazna za odgovorno lice u instituciji BiH u iznosu od 1.000 KM do 10.000 KM koje ne postupi po rješenju ili ne postupi u roku koji je određen rješenjem Žalbenog vijeća.

2. U slučaju nepostupanja po odredbama zakona, predviđene su sljedeće novčane kazne:
- od 1.000 KM do 10.000 KM za službeno lice koje ošteti, uništi, sakrije ili na drugi način učini nedostupnim dokument koji sadrži informaciju u namjeri da onemogući ostvarivanje prava na pristup informacijama.
  - od 1.000 KM do 10.000 KM za fizičko lice, te 2.000 KM do 20.000 KM za pravno lice koje upotrijebi informacije protivno objavljenim uslovima za ponovnu upotrebu dokumenata.
  - od 500 KM do 5.000 KM odgovornom licu u instituciji BiH ako ne postupi po nalogu upravnog inspektora, ne omogući upravnom inspektor uvid u informacije koje su predmet postupka, ne dostavi tražene podatke ili dostavi nepotpune/netačne podatke, onemogući inspektor nesmetano vršenje nadzora, ne otkloni nezakonitosti, nepravilnosti i nedostatke u zapisnikom određenom roku, te ne objavi informacije koje je institucija BiH obavezna proaktivno objavljivati.

Iz navedenog se može zaključiti da odgovorna lica u institucijama BiH mogu biti kažnjena za prekršaj samo ako ne preduzimaju aktivnosti usmjerene prema organima, tačnije ako ne postupe po rješenju drugostepenog organa ili ako ne postupe po nalogu upravnog inspektora. Izuzetak je situacija da se odgovorno lice kažnjava ako ošteti, uništi ili sakrije dokument. Novi zakon uopšte ne predviđa novčane kazne ako odgovorna lica u institucijama BiH ne preduzimaju aktivnosti koje su usmjerene ka građanima, odnosno strankama (fizičkim ili pravnim licima koja iniciraju postupke pristupa informacijama), tako da istim nisu propisane novčane kazne u slučajevima nerješavanja zahtjeva u propisanim rokovima, nedonošenja odluka u propisanoj formi, nedostavljanju odluka drugostepenog organa i sl.

Raniji Zakon o slobodi pristupa informacijama Bosne i Hercegovine<sup>4</sup>, koji više nije na snazi, predviđao je novčane kazne za prekršaje kao što su nepreduzimanje redovnih mjera da se prikupе zahtijevane informacije, nedonošenje rješenja kojim se obavještava podnosilac zahtjeva da mu je odobren pristup informaciji ili da mu je pristup informaciji odbijen, kršenje roka za donošenje rješenja, naplaćivanje naknade ili takse za podnošenje zahtjeva i sl., što implicira da je odgovorno lice u instituciji BiH moglo biti kažnjeno ako nezakonito postupava prema stranci u postupku, što sada nije slučaj.

Transparency International u BiH obraćao se Upravnom inspektoratu Bosne i Hercegovine te tražio dostavu statističkih podataka o broju izvršenih inspeksijskih nadzora, broju donesenih rješenja u kojima su inspektori utvrdili da je povrijeđen zakon, te broju pokrenutih prekršajnih postupaka zbog nepostupanja po nalogu inspektora u slučajevima kršenja ranije važećeg Zakona o slobodi pristupa informacijama BiH. Upravni inspektorat BiH dostavio je podatke za petogodišnji period od 2019. do 2023. godine iz kojih proizlazi da je Inspektorat postupao u 35 predmeta u vezi s primjenom tadašnjeg Zakona o slobodi pristupa informacijama BiH, da su u svega tri (8,5%) predmeta utvrđene nepravilnosti i donesena rješenja kojima su nalagane upravne mjere, da u 14 (40%) predmeta nisu utvrđene nepravilnosti, da su u 12 (34,2%) predmeta subjekti inspeksijskog nadzora postupili prije trenutka vršenja nadzora, da u četiri (11,4%) predmeta nije postojao osnov za vršenje nadzora, da je u jednom predmetu (2,8%) podnosilac zahtjeva povukao inicijativu, te je jedan predmet (2,8%) proslijeđen nadležnom entitetskom ministarstvu.

4 Zakon o slobodi pristupa informacijama BiH ("Sl.glasnik BiH" broj 28/00, 45/06, 102/09, 62/11 i 100/13)

Na osnovu dostavljenih podataka o inspekcijskom nadzoru nad primjenom Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH, može se zaključiti da inspekcijski nadzor ima ograničeni efekat na osiguravanje primjene zakona. Pokazatelji upućuju na nekoliko ključnih zaključaka:

#### Niska učestalost utvrđivanja nepravilnosti

U petogodišnjem periodu od 2019. do 2023. godine Upravni inspektorat BiH postupao je u 35 predmeta u vezi s kršenjem zakona, ali su nepravilnosti utvrđene tek u tri slučaja (8,5%), što pokazuje veoma nisku stopu prepoznatih i sankcionisanih prekršaja. Ova niska stopa ukazuje na potencijalno ograničenu efikasnost inspekcijskog nadzora, što može biti rezultat nedostatka resursa, kapaciteta ili moguće visoke tolerancije prema nepravilnostima.

#### Visok procenat riješenih predmeta prije nadzora

U 12 slučajeva (34,2%) subjekti inspekcijskog nadzora su postupili u skladu sa zakonom prije same inspekcijske kontrole. Ovo može ukazivati na to da prisutnost inspekcije ili njeno potencijalno djelovanje ima određeni preventivni efekat. Međutim, s obzirom na to da institucije često reaguju tek kad je inspekcija najavljena, ovo može biti znak da nedostaje stvarna namjera institucija da ispravno primjenjuju zakon.

#### Ograničen broj pokrenutih prekršajnih postupaka

Inspektorat nije dostavio podatke koji ukazuju na pokretanje prekršajnih postupaka zbog nepostupanja po nalogima inspektora. Ovo može značiti da su sankcije za nepoštovanje zakona minimalne ili da ih inspektorat rijetko koristi, što može dovesti do percepcije da su odredbe o kaznama mrtvo slovo na papiru. Nedostatak sankcija za nepridržavanje zakona potencijalno ohrabruje nastavak nepravilnosti.

Sveukupno, ovi podaci ukazuju na relativno slab inspekcijski nadzor nad primjenom Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH. Odsustvo proaktivnih mjera, nizak broj utvrđenih nepravilnosti i rijetko pokretanje prekršajnih postupaka sugerišu da postoje značajni prostori za unapređenje nadzornog sistema. Preporuke bi mogle uključiti jačanje kapaciteta inspektorata, povećanje transparentnosti postupaka, te unapređenje zakonodavnog okvira za sankcionisanje kršenja zakona kako bi se postigla efikasnija implementacija prava na pristup informacijama.

## **NEDOSTACI DRŽAVNOG ZAKONA O SLOBODI PRISTUPA INFORMACIJAMA**

Nakon detaljne i sveobuhvatne analize teksta Zakona o slobodi pristupa informacijama na nivou institucija BiH, uočeni su određeni nedostaci na koje je potrebno skrenuti pažnju:

- Odredbe o testu srazmjernosti i testu javnog interesa su nejasne, nepotpune i terminološki neusklađene s ostatkom teksta.
- Odredbe kojima je definisan početak računanja roka za postupanje po zahtjevu nisu u skladu s odredbama Zakona o upravnom postupku BiH. Neuobičajeno je da se rok za postupanje institucije BiH računa od dana podnošenja zahtjeva, umjesto od dana prijema.
- U kontekstu poštovanja načela efikasnosti u postupanju nedostatak predstavlja produžavanje rokova za postupanje Žalbenog vijeća po žalbi u situacijama kada se ispituje sprovođenje testa srazmjernosti i javnog interesa i kada postupajući po žalbi traži mišljenje od Ministarstva bezbjednosti BiH.
- Novi zakon ne predviđa novčane kazne ako odgovorna lica u institucijama BiH ne rješavaju zahtjeve u propisanim rokovima, ne donose odluke po zahtjevima u propisanoj formi te ne dostavljaju odluke drugostepenog organa podnosiocu žalbe.

## **PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE DRŽAVNOG ZAKONA O SLOBODI PRISTUPA INFORMACIJAMA**

Na osnovu uočenih nedostataka Zakona o slobodi pristupa informacijama na nivou institucija BiH, može se izdvojiti nekoliko ključnih preporuka za njegovo unapređenje. Usvajanje preporuka bi pomoglo da zakon bude jasniji, efikasniji i usmjeren na zaštitu prava građana, omogućavajući im lakši pristup informacijama i bolju kontrolu nad radom institucija.

### **Preciziranje testova srazmjernosti i javnog interesa:**

Preformulisati odredbe koje se odnose na test srazmjernosti i test javnog interesa kako bi bile jasnije i u skladu s pravnim standardima. Potrebno je jasno definisati šta ovi testovi podrazumijevaju, kriterijume koji se primjenjuju i načine njihovog sprovođenja. Takođe, potrebno je usaglasiti terminologiju ovih odredaba s ostatkom zakonskog teksta kako bi se izbjegla dvosmislenost i omogućila dosljedna primjena zakona.

### **Propisati da se rok za postupanje po zahtjevu počinje računati od dana prijema zahtjeva:**

Izmijeniti zakon tako da se rok za postupanje institucije računa od dana prijema zahtjeva, a ne od dana njegovog podnošenja. Ovo bi uskladilo zakon s uobičajenom praksom u upravnom postupku.

### **Ujednačavanje rokova za postupanje Žalbenog vijeća po žalbi s opštim rokom za postupanje po žalbi:**

U cilju poštovanja načela efikasnosti, potrebno je skratiti rokove za postupanje Žalbenog vijeća u slučajevima kada je potrebno sprovesti test srazmjernosti i javnog interesa i tražiti mišljenje Ministarstva bezbjednosti BiH. Umjesto produžavanja rokova u konkretnim slučajevima na 60 i 90 dana, efikasnije bi bilo uvesti kraći vremenski okvir za traženje i dostavljanje mišljenja. Na taj način bi se ubrzao postupak i omogućila pravovremena zaštita prava podnosioca zahtjeva.

### **Propisati sankcije za nepoštovanje zakonom propisanih rokova:**

Propisati novčane kazne za odgovorna lica u institucijama koja ne poštuju zakonske rokove u postupcima po zahtjevima za pristup informacijama, ne donose odluke u propisanoj formi ili ne dostavljaju odluke drugostepenog organa strankama u postupku.

### **Promjena politike izricanja novčanih kazni:**

U zakonu je neophodno propisati da će se novčane kazne izricati čim se zakon prekrši, tj. u slučajevima nerješavanja zahtjeva u propisanim rokovima, nedonošenja odluka u propisanoj formi, nedostavljanja odluka drugostepenog organa i sl. Izricanje novčanih kazni u momentu kršenja zakona doprinijelo bi ostvarivanju principa međusobnog poštovanja i saradnje između institucija BiH i korisnika prava na pristup informacijama.



# ZAKONI O SLOBODI PRISTUPA INFORMACIJAMA U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE I REPUBLICI SRPSKOJ

Oba entitetska zakona donesena su 2001. godine, u Federaciji Bosne i Hercegovine zakon je stupio na snagu 2. avgusta 2001. godine, dok je u Republici Srpskoj zakon na snazi od 26. maja 2001. godine, ali se počeo primjenjivati tek nakon šest mjeseci, u novembru iste godine.

Entitetski zakoni su manje-više identični, s nekoliko razlika na koje će biti ukazano dalje u tekstu, ali zbog sličnosti se mogu zajedno obraditi. U uvodnim odredbama oba zakona opisani su ciljevi zakona, način na koji se tumače te su date definicije osnovnih pojmova.

## UVODNE ODREDBE

Ciljevi oba zakona su:

- da se ustanovi da informacije pod kontrolom javnog organa predstavljaju javno dobro od vrijednosti i da javni pristup ovim informacijama promoviše veću transparentnost i odgovornost tih javnih organa, te da su ove informacije neophodne za demokratski proces,
- da se ustanovi da svako lice ima pravo pristupa ovim informacijama u najvećoj mogućoj mjeri u skladu s javnim interesom, te da javni organi imaju odgovarajuću obavezu da objave informacije,
- da omogući svakom fizičkom licu da zatraži izmjenu i daje komentar na svoje lične informacije pod kontrolom javnog organa.

Zakon se mora tumačiti tako da se u najvećoj mjeri i bez odlaganja olakša i podstakne saopštavanje informacija pod kontrolom javnog organa uz najnižu prihvatljivu cijenu. U oba zakona detaljno su definisani pojmovi informacije, javnog organa, lične informacije, kontrole pristupa informacijama te nadležnog javnog organa.

## PRAVO NA PRISTUP INFORMACIJAMA

Pod pravom na pristup informacijama podrazumijeva se da svako fizičko i pravno lice ima pravo pristupa informacijama koje su pod kontrolom javnog organa, a svaki javni organ ima odgovarajuću obavezu da te informacije saopšti. Oba zakona regulišu da pravo pristupa informacijama može biti ograničeno samo na način i pod uslovima koji su utvrđeni ovim zakonima.

U tom kontekstu značajno je podsjetiti da se zahtjevom za pristup informacijama inicira poseban upravni postupak koji je regulisan odredbama Zakona o slobodi pristupa informacijama, te se ovaj propis mora prvenstveno primjenjivati prilikom rješavanja zahtjeva. S obzirom na to da su zakonom regulisana pravila postupka, ona imaju prvenstvo u odnosu na pravila Zakona o upravnom postupku (ZUP), ali i u odnosu na sve druge propise koji se mogu naći u odnosu sa zakonom (Zakon o sudovima, Zakon o koncesijama, Zakon o zaštiti ličnih podataka i sl.) Postupak po zahtjevu organ je obavezan sprovesti u skladu sa Zakonom o slobodi pristupa informacijama, a tek ukoliko ovim zakonom nisu regulisana određena pitanja, organ može pronaći rješenja u Zakonu o upravnom postupku.

## IZUZECI

Entitetski zakoni propisuju tri vrste izuzetaka:

1. Izuzeci u vezi sa djelokrugom javnih organa (čl.6)
  - Interesi odbrane i bezbjednosti/zaštita javne bezbjednosti.
  - Sprečavanje kriminala i otkrivanje kriminala.
  - Zaštita postupka donošenja odluka u javnom organu.
2. Izuzetak u vezi s povjerljivim komercijalnim informacijama (čl.7)  
(povjerljivi komercijalni interesi treće strane).
3. Izuzetak kod zaštite privatnosti (čl.8)  
(lični interesi koji se odnose na privatnost trećeg lica).

Tražena informacija biće proglašena izuzetkom na osnovu procjene svakog pojedinačnog slučaja. Kada utvrđuje izuzetak, organ ima obavezu ne samo da utvrdi izuzetak, nego i da sprovede test javnog interesa u skladu sa zakonom. Ovakvo postupanje organa predstavlja garant da je sproveden dvostruki kontrolni mehanizam i da informacija nije odbijena po automatizmu. Organ utvrđuje izuzetak (vrši procjenu), odnosno prepoznaje da li će odobravanje pristupa traženoj informaciji dovesti do povrede povjerljivih komercijalnih interesa treće strane, do povrede ličnih interesa koji se odnose na privatnost i sl. Organ potom sprovodi test javnog interesa, te ukoliko utvrdi da saopštavanje informacije nije u javnom interesu, informaciju utvrđuje izuzetom.

## ISPITIVANJE JAVNOG INTERESA

Zakonska pretpostavka je da uvijek postoji javni interes za objavljivanjem informacija, međutim radi se o oborivoj pretpostavci, a teret dokazivanja da ne postoji javni interes za objavljivanjem informacija je na javnom organu. Pri ispitivanju javnog interesa uzima se u obzir svaka korist i šteta koje mogu proisteći iz saopštavanja informacija. Prilikom donošenja odluke da li je saopštavanje informacije opravdano javnim interesom, nadležni javni organ razmatra okolnosti kao što su: svako nepoštivanje zakonske obaveze, postojanje bilo kakvog prestupa, nepravde, zloupotrebe vlasti ili nemara u obavljanju službene dužnosti, neovlaštenog korištenja javnih fondova, opasnosti po zdravlje ili bezbjednost pojedinca, javnosti ili okoline.

### Ispitivanje javnog interesa u vezi s članom 6. (šteta po legitimne ciljeve)

Pravo na pristup informacijama čijim bi se saopštavanjem moglo očekivati izazivanje značajne štete po legitimne ciljeve kao što su interesi odbrane i bezbjednosti, sprečavanje kriminala i otkrivanje kriminala, te zaštita procesa donošenja odluka ograničava se u sljedećim situacijama:

- Ukoliko bi navedeni interesi bili suprotstavljeni interesu tražioca informacije.
- Ako bi suprotstavljeni interes bio ozbiljno povrijeđen.
- Ako potreba zaštite legitimnog interesa preteže nad interesom javnosti da zna.

Sprovodeći test javnog interesa, organ je obavezan da utvrdi da li su dva interesa suprotstavljena te da svoj zaključak obrazloži. Zatim, organ ima obavezu da cijeni da li suprotstavljenoj potrebi može biti ozbiljno povrijeđen, što znači da se mora utvrditi da se radi o povredi većeg stepena, a ne o "običnoj" ili minornoj povredi. Najzad, organ mora dokazati da potreba zaštite legitimnog interesa preteže nad interesom javnosti da zna.

### Ispitivanje javnog interesa u vezi s članom 7. (povjerljivi komercijalni interesi)

Kod ispitivanja testa javnog interesa kada su tražene informacije koje sadrže povjerljive komercijalne informacije treće strane, organ ima dvije obaveze. Organ prvo mora osnovano



utvrditi da zahtjev za pristup informaciji uključuje povjerljive komercijalne interese treće strane. Npr. kada se traže informacije o podsticajima koje organi dodjeljuju poljoprivrednicima ili preduzetnicima iz državnih sredstava pogrešno se pozivati na ovaj izuzetak, ili kada se traže ugovori o djelu koje su organi zaključivali sa trećim licima. Druga obaveza organa je da nakon što utvrdi da saopštavanje tražene informacije predstavlja izuzetak u vezi s povjerljivim komercijalnim interesima, bez odlaganja pismeno obavještava treću stranu o pojedinostima zahtjeva i upozorava je da će se tražena informacija saopštiti, ako u roku od 15 dana od dana prijema ovog obavještenja pismeno ne odgovori da smatra da je informacija povjerljiva i navede razloge zbog kojih bi njenim saopštavanjem mogla nastupiti šteta. Ukoliko organ utvrdi da je saopštavanje tražene informacije koja je utvrđena kao izuzetak u vezi s povjerljivim komercijalnim informacijama ipak u javnom interesu, obavezan je donijeti rješenje kojim obavještava treću stranu (čiji je povjerljivi komercijalni interes ili lični interes u pitanju) da će informaciju saopštiti po isteku roka od 15 dana od dana prijema tog rješenja.

### **Ispitivanje javnog interesa u vezi s članom 8. (izuzetak kod zaštite privatnost)**

Organ utvrđuje izuzetak od saopštavanja tražene informacije ako osnovano utvrdi da informacija uključuje lične interese koji se odnose na privatnost trećeg lica. Da bi se informacija utvrdila izuzetkom, neophodno je da organ zaista osnovano, a ne paušalno utvrdi da informacija sadrži lične interese koji se odnose na nečiju privatnost. U tom kontekstu lični interesi moraju se jasno razgraničiti u odnosu na lične informacije, jer je pravo na privatnost kompleksnije u odnosu na pravo na zaštitu ličnih informacija. Ako se utvrdi da je saopštavanje tražene informacije, koju je nadležni organ utvrdio kao izuzetak u javnom interesu, nadležni javni organ rješenjem obavještava treću stranu da će informaciju saopštiti po isteku roka od 15 dana od dana prijema tog rješenja. Navedeno rješenje sadrži pouku o pravu na žalbu, naznaku i adresu organa kojem se žalba podnosi, rok i troškove za podnošenje žalbe, kao i uputu o pravu obraćanja Instituciji ombudsmana Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ombudsman), s naznakom neophodnih podataka za kontaktiranje Ombudsmana.

## **RAZDVAJANJE INFORMACIJA NA DIJELOVE**

Oba zakona predviđaju mogućnost da se informacije razdvoje na dijelove, pa tako ako je samo jedan dio tražene informacije utvrđen kao izuzetak, organ izdvaja taj dio i saopštava ostatak informacije, osim ako usljed ovog razdvajanja informacija nije postala nerazumljiva. Ako se zahtjevu ne može udovoljiti u cijelosti, organ treba sagledati mogućnost makar i djelimičnog odobravanja pristupa informaciji. To će se najčešće dešavati u situaciji kada stranka zatraži više informacija od kojih se neke mogu dostaviti, a neke ne.

Prilikom izrade kopija dijelova dokumenata kojima se može omogućiti pristup, organ postupa tako što fizički prekriva dijelove stranice dokumenta (predmetom koji ne propušta svjetlost) u koje ne treba omogućiti pristup. Postoji i mogućnost korištenja inicijala, pseudonima i tzv. zaokruživanja, a sve u cilju anonimizacije i onemogućavanja identifikovanja lica čiji bi interesi mogli biti ugroženi dostavom informacije.

## **POSTUPAK PRISTUPA INFORMACIJAMA**

Odredbama entitetskih zakona predviđene su određene specifičnosti postupka pristupa informacijama koje se ogledaju kroz podnošenje zahtjeva, nemogućnost postupanja organa po zahtjevu, određivanje nadležnog organa za postupanje, postupanje nadležnog organa nakon prijema zahtjeva, jezik na kojem su informacije dostupne te troškove postupka.

## Podnošenje zahtjeva

Zakoni propisuju tri obavezna elementa koja zahtjev za pristup informacijama mora imati da bi se po njemu moglo postupiti. Ti elementi su:

- Pisana forma i da je napisan na jednom od službenih jezika BiH (neophodno je da je zahtjev sačinjen u pisanoj formi, međutim nije ograničen metod slanja, što znači da ga podnosilac može uputiti poštom, donijeti lično, uputiti elektronskim putem ili faksom). To znači da podnosilac zahtjeva neće moći otići u kancelarije javnog organa i zahtjev saopštiti usmeno ili na zapisnik kod ovlaštenog službenika. Ovo je jedna od karakteristika posebnog upravnog postupka u odnosu na opšti upravni postupak koji predviđa da se zahtjev može saopštiti i usmeno na zapisnik.
- Dovoljno podataka u vezi s prirodom i/ili sadržajem informacija.
- Ime podnosioca zahtjeva i adresa. Zahtjev mora da sadrži ime podnosioca zahtjeva kao i njegovu adresu. I ovdje se radi o jednoj specifičnosti u odnosu na entitetske zakone o upravnom postupku koji propisuju da na podnesku mora biti i svojeručni potpis podnosioca zahtjeva.

## Nemogućnost postupanja organa po zahtjevu

U oba entitetska zakona propisane su situacije kada organ nije u mogućnosti da udovolji zahtjevu zbog odsutnosti formalnih uslova. U Federaciji Bosne i Hercegovine organ je obavezan što je prije moguće, a najkasnije u roku od osam dana od dana prijema zahtjeva, rješenjem obavijestiti podnosioca zahtjeva da zahtjev ne može biti obrađen, te navesti razloge zbog kojih zahtjev ne može biti obrađen. Za razliku od Federacije BiH, u Republici Srpskoj podnosilac zahtjeva se obavještava dopisom, a ne rješenjem.

U zavisnosti od toga da li se radi o zahtjevu za pristup informacijama ili zahtjevu za pristup ličnoj informaciji, propisani su formalni nedostaci zbog kojih organ neće moći postupiti po zahtjevu:

- Ako se radi o zahtjevu za pristup informaciji, organ neće moći postupiti po zahtjevu koji nije dostavljen u pisanoj formi, koji nije napisan na jednom od službenih jezika koji se govore u BiH, u kojem nije navedeno dovoljno podataka o prirodi ili sadržaju informacije, te u kojem nisu navedeni ime podnosioca i njegova adresa.
- S druge strane, ako se radi o zahtjevu za pristup ličnoj informaciji, organ neće moći postupiti po zahtjevu kada nije dostavljen u odgovarajućoj formi, kada nije potpisan (ovdje se zahtjeva potpis podnosioca), te kada uz isti nije dostavljen identifikacioni dokument/punomoć lica koje je ovlašteno za zastupanje podnosioca zahtjeva.

## Određivanje nadležnog organa za postupanje

U Federaciji Bosne i Hercegovine u slučaju da organ nije nadležan da postupi po zahtjevu dužan je da bez odlaganja, a najkasnije u roku od osam dana, zahtjev dostavi nadležnom organu i da o tome u pisanoj formi obavijesti podnosioca zahtjeva. Kada organ koji nije nadležan da postupa po zahtjevu utvrdi da posjeduje zahtijevanu informaciju, tada neće dostavljati zahtjev nadležnom organu, ali će obavijestiti taj organ o pojedinostima zahtjeva.

U Republici Srpskoj organ koji nije nadležan za postupanje po zahtjevu dužan je u roku od 15 dana od dana prijema zahtjeva proslijediti isti nadležnom organu, te dopisom o tome obavijestiti podnosioca zahtjeva. Zahtjev se ne prosljeđuje ako se u navedenom vremenskom periodu utvrdi da je tražena informacija pod kontrolom javnog organa koji je primio zahtjev, a nadležni javni organ, nakon što je obaviješten o pojedinostima ovog zahtjeva, nema prigovora da javni organ koji je primio zahtjev isti i obradi.

## Postupanje nadležnog organa nakon prijema zahtjeva

Nakon prijema zahtjeva organ je obavezan preduzeti sve potrebne radnje da pribavi informaciju, zatim razmotriti sve činjenice i okolnosti koje su od značaja za rješavanje zahtjeva, pa tek potom pristupiti donošenju odluke o tome hoće li usvojiti ili odbiti zahtjev. Rok za postupanje organa po zahtjevu je 15 dana od dana prijema zahtjeva i isti su u oba entiteta.

U Federaciji Bosne i Hercegovine, organ je, bilo da usvaja ili odbija zahtjev, obavezan donijeti odluku u formi rješenja, dok u Republici Srpskoj organ donosi odluku u formi dopisa. Međutim, i rješenje i dopis moraju da sadrže sve elemente u skladu sa zakonima o upravnom postupku, a potom i dodatne elemente predviđene entitetskim zakonima o slobodi pristupa informacijama.

Rješenje/dopis kojim se zahtjev usvaja obavezno sadrži sljedeće elemente:

- Obavještenje o mogućnosti ličnog pristupa informaciji i/ili
- Obavještenje o mogućnosti umnožavanja informacije i troškovima
- Priloženu kopiju tražene informacije kada se ista obezbjeđuje besplatno

Rješenje/dopis kojim se zahtjev odbija obavezno sadrži sljedeće elemente:

- Zakonski osnov za status izuzeća informacije u smislu zakona o slobodi pristupa informacijama, materijalna pitanja važna za donošenje odluke, pri čemu se mora uzeti u obzir i faktor javnog interesa
- Pouku o pravu na prigovor, naznaku i adresu organa kojem se prigovor podnosi, rok i troškove za podnošenje prigovora u Federaciji Bosne i Hercegovine, a u Republici Srpskoj pouku o pravu na izjavljivanje žalbe, te naznaku i adresu organa kojem se podnosi žalba, rok i troškove za podnošenje žalbe, te uputu o pravu obraćanja Instituciji ombudsmana za ljudska prava BiH

Nakon više od dvadeset godina od stupanja na snagu Zakona o slobodi pristupa informacijama u Republici Srpskoj, jedan od najvećih problema s kojima se suočavaju podnosioci zahtjeva je okolnost da se o zahtjevu odlučuje u formi dopisa, a ne u formi rješenja. Javni organi nerijetko donose dopise koji ne sadrže sve neophodne elemente predviđene zakonom, te koji često budu bez potpisa službenog lica i pečata organa. Protiv takvih odluka nemoguće je pokretati dalje postupke pravne zaštite, te se podnosioci zahtjeva moraju obraćati organima sa zahtjevima za dostavljanjem odluke u odgovarajućoj formi, što predstavlja gubitak vremena i odugovlačenje postupka.

## Pravna zaštita

Postupak pravne zaštite protiv odluke prvostepenog organa po zahtjevu za pristup informacijama razlikuje se u entitetskim zakonima.

U Zakonu o slobodi pristupa informacijama FBiH propisan je rok od osam dana za izjavljivanje prigovora protiv prvostepenog rješenja, a rok počinje teći sljedećeg dana od dana prijema prvostepenog rješenja. Zakonom je takođe propisano da se prigovor podnosi rukovodiocu organa, te da je rješenje doneseno po prigovoru konačno u upravnom postupku i protiv njega nezadovoljna stranka može pokrenuti upravni spor kod nadležnog suda.

Za razliku od Federacije BiH, u Zakonu o slobodi pristupa informacijama Republike Srpske nije preciziran rok za izjavljivanje žalbe na prvostepeno rješenje, te se u tom pogledu postupak dopunjava primjenom odredaba Zakona o opštem upravnom postupku RS, kojim je predviđen rok od 15 dana za izjavljivanje žalbe.

## **Jezik na kojem su informacije dostupne**

I jednim i drugim entitetskim zakonom propisano je da se pristup informacijama obezbjeđuje na jednom od zvaničnih jezika Bosne i Hercegovine, kao i na originalnom jeziku koji je različit od jednog od zvaničnih jezika, ako je to moguće učiniti. U zakonima je naglašeno da javni organ nije dužan da prevodi informacije sa jednog na drugi službeni jezik u Bosni i Hercegovini.

## **Troškovi postupka**

Entitetski javni organi ne naplaćuju naknadu ili taksu za podnesene zahtjeve, odluke ili obavještenja u postupcima pristupa informacijama. Cijena se određuje samo za troškove umnožavanja, a utvrđuje se u skladu s uputstvima koje donose entitetska ministarstva pravde. I u Federaciji Bosne i Hercegovine i u Republici Srpskoj troškovi za prvih deset stranica standardne veličine se ne naplaćuju.

Uputstvom za sprovođenje Zakona o slobodi pristupa informacijama FBiH propisano je da se za svaku stranicu standardne veličine koja prelazi 10 prvih besplatnih stranica obračunavaju troškovi u iznosu od 0,50 KM, te pet KM po disketi za elektronsku dokumentaciju. U Republici Srpskoj uputstvom o troškovima umnožavanja materijala predviđeno je naplaćivanje iznosa od 0,20 KM po stranici standardne veličine, dok nisu predviđeni troškovi za dostavljanje dokumentacije na elektronskim nosačima.

## **NEDOSTACI U ENTITETSKIM ZAKONIMA**

Kao najveći nedostatak postojećim zakonskim rješenjima u oblasti pristupa informacijama u entitetima ističe se nedostatak proaktivnih odredaba i neusklađenost s međunarodnim standardima. Dio o proaktivnoj transparentnosti u postojećim zakonima je nedovoljan i krajnje skroman, te se svodi na obavezno imenovanje službenika za informisanje ili vođenje indeksa registra vrsta informacija koja su pod kontrolom javnog organa.

Druga najčešća primjedba odnosi se na okolnost da u Zakonu o slobodi pristupa informacijama Republike Srpske još nije promijenjena odredba kojom je ustanovljeno da se odluka kojom se zahtjev za pristup informacijama odbija terminološki označava kao "dopis". To je svakako otežavajuća okolnost jer se podnosioci zahtjeva suočavaju s arbitrarnim tumačenjima postupajućih organa.

Zakon o slobodi pristupa informacijama Republike Srpske takođe ne sadrži odredbe o inspekcijском nadzoru, što u praksi predstavlja otežavajuću okolnost jer u slučajevima kada se zahtjeva vršenje inspekcijского nadzora od Upravne inspekcije Republike Srpske, inspektori odbijaju da vrše nadzor jer im zakonom nije eksplicitno propisana ova nadležnost.

## **PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE ENTITETSKIH ZAKONA**

Omogućavanje proaktivnog pristupa informacijama kroz propisivanje obaveze objavljivanja većeg broja informacija proizašlih iz rada javnih organa, što je danas lako postići novim tehnologijama i medijima.

Detaljnija razrada odredaba o inspekcijском nadzoru, te propisivanje novčanih kazni zbog nepostupanja po zahtjevu u zakonom propisanom roku, nepostupanja u skladu s uputama drugostepenog organa, te zbog nedonošenja odluka po zahtjevu u propisanoj formi.

Oba entitetska zakona potrebno je dopuniti odredbama u kojima bi se propisao organ nadležan za sprovođenje inspekcijского nadzora nad primjenom zakona.

## **PRIJEDLOZI ZA PROMJENE DRUGIH PROPISA KOJI SE REFLEKTUJU NA POSTUPKE PRISTUPA INFORMACIJAMA**

U Federaciji BiH veliki problem predstavlja dužina trajanja upravnih sporova pred pojedinim kantonalnim sudovima (čak četiri godine), te nedosuđivanje troškova upravnih sporova čak i kada stranke uspiju u sporu. Upravo iz navedenih razloga neophodno bi bilo pristupiti izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima Federacije BiH u kojem bi trebalo propisati da sud odlukom kojom okončava postupak u upravnom sporu odlučuje ko snosi troškove postupka i koliko oni iznose. Mijenjanjem Zakona o upravnim sporovima u Federaciji BiH uticalo bi se na izjednačavanje prava stranaka koje pokreću upravne sporove na nivou Federacije BiH sa drugim nivoima vlasti (nivo Bosne i Hercegovine i Republike Srpske).

Zakon o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine i Brčko distrikta bilo bi konstruktivno dopuniti odredbama da stranka koja je pokrenula spor pred sudom zbog "ćutanja administracije" ne plaća troškove spora, a koje rješenje već postoji u Zakonu o upravnim sporovima Republike Srpske. U situacijama kada organ "ćuti" i odbija da postupi po zahtjevu stranke nekorektno je stranci nametati obavezu plaćanja sudske takse, jer iznos takse često zna biti odvrćajući razlog za traženje sudske zaštite.

# ISTRAŽIVANJE PRIMJENE ZAKONA O SLOBODI PRISTUPA INFORMACIJAMA

## O ISTRAŽIVANJU

Transparency International u Bosni i Hercegovini je u saradnji s organizacijom Vaša prava Bosne i Hercegovine u okviru projekta "Access for all - Jačanje pristupa informacijama za učešće građana" sproveo istraživanje primjene zakona o slobodi pristupa informacijama od strane javnih organa na različitim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini. Obje organizacije precizirale su zahtjeve za pristup informacijama koji su u aprilu 2024. godine upućivani državnim, entitetskim i kantonalnim ministarstvima, institucijama, agencijama, službama, direkcijama, institutima i fondovima na nivou Bosne i Hercegovine, entitetskim centrima za socijalni rad te obrazovnim ustanovama.

Istraživanje je sprovedeno s ciljem dobijanja realnih pokazatelja o primjeni zakona o slobodi pristupa informacijama od strane javnih organa u iniciranim upravnim postupcima, prikazivanju postupanja organa u kontekstu formalne i materijalne primjene propisa, utvrđivanju ključnih nedostataka u postupanjima, te predlaganju konkretnih rješenja za unapređenje stanja u navedenoj oblasti. Cilj istraživanja je utvrditi na koji način se primjenjuju najbitniji instituti u postupku ostvarivanja prava na pristup informacijama, te koliko institucije poštuju date rokove i druge procesne i materijalne odredbe, odnosno dobiti stvarne pokazatelje postupanja institucija na osnovu kojih se može izvesti zaključak o primjeni zakona od strane istih.

## METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

Zahtjevi za pristup informacijama su poslani na adrese 394 javna organa, te su koncipirani na način da sadrže dovoljno podataka u vezi s prirodom i sadržajem tražene informacije kako bi javni organ uz minimalni napor mogao da sprovede aktivnosti na pronalaženju istih. Od svih javnih organa tražene su iste informacije:

- Informacije o ukupnim izdvajanjima za bruto plate i naknade za 2022. i 2023. godinu.
- Informacije o zaposlenima s kojima je zaključen ugovor o radu tokom 2022. i 2023. godine (ime i prezime zaposlenog, radno mjesto, stepen školske spreme, informacije o pripadajućoj osnovnoj plati).
- Kopije ugovora o djelu koji su zaključeni tokom 2021, 2022. i 2023. godine (iz ugovora treba da bude vidljivo ime i prezime angažovanog lica i iznos naknade, dok se lični podaci mogu anonimizirati).

Fokus istraživanja bio je usmjeren na praćenje sljedećih indikatora:

- Da li se po zahtjevima postupa unutar zakonom propisanog roka.
- Da li institucije obavještavaju podnosioca zahtjeva o produženju roka za postupanje.
- Da li institucije donose odluku po zahtjevu u zakonom propisanoj formi.
- Da li odluke institucije sadrže sve neophodne elemente (uvod, dispozitiv, obrazloženje, pouka o pravnom lijeku i sl.).
- Podaci o odbačenim, usvojenim i odbijenim zahtjevima, urgencijama, žalbama zbog ćutanja uprave, žalbama na odbijene zahtjeve, te pokrenutim upravnim sporovima.

## REZULTATI ISTRAŽIVANJA

### Postupanje po zahtjevima u okviru zakonom propisanog roka

Od ukupno podnesenih 394 zahtjeva za slobodan pristup informacijama institucijama na svim nivoima vlasti u BiH, njih 223 su postupile po zahtjevu u okviru zakonom propisanog roka i donijele odluku, te se može zaključiti da 56,5% institucija poštuje zakonom propisani rok. Kako su zahtjevi upućivani institucijama na različitim nivoima vlasti i institucijama koje obavljaju poslove iz različitog djelokruga, evidentne su i razlike shodno navedenim karakteristikama. Tako agencije i drugi organizacioni oblici na nivou Bosne i Hercegovine i ministarstva na nivou Bosne i Hercegovine u najvećem procentu (95,2%) postupaju unutar zakonom propisanog roka, slijede ih entitetska ministarstva, zatim entitetski centri za socijalni rad i kantonalna ministarstva, dok su obrazovne ustanove (srednje škole i fakulteti) na posljednjem mjestu, sa samo 25,5% donesenih odluka u zakonom propisanom roku.

	Broj podnesenih zahtjeva	Postupanja u zakonskom roku (15 dana)
	394	223 (56,5%)
<b>Ministarstva na nivou BiH</b>	<b>Broj podnesenih zahtjeva</b>	<b>Postupanja u zakonskom roku</b>
	9	8 (88,9%)
<b>Agencije i dr. organi na nivou BiH</b>	<b>Broj podnesenih zahtjeva</b>	<b>Postupanja u zakonskom roku</b>
	21	20 (95,2%)
<b>Federalna ministarstva</b>	<b>Broj podnesenih zahtjeva</b>	<b>Postupanja u zakonskom roku</b>
	16	12 (75%)
<b>Ministarstva Republike Srpske</b>	<b>Broj podnesenih zahtjeva</b>	<b>Postupanja u zakonskom roku</b>
	16	14 (87,5%)
<b>Kantonalna ministarstva</b>	<b>Broj podnesenih zahtjeva</b>	<b>Postupanja u zakonskom roku</b>
	95	65 (68,4%)
<b>Centri za socijalni rad RS i FBiH</b>	<b>Broj podnesenih zahtjeva</b>	<b>Postupanja u zakonskom roku</b>
	96	68 (70,8%)
<b>Obrazovne ustanove (srednje škole i fakulteti)</b>	<b>Broj podnesenih zahtjeva</b>	<b>Postupanja u zakonskom roku</b>
	141	36 (25,5%)



## Obavještenje podnosioca zahtjeva o nemogućnosti postupanja u zakonom propisanom roku

U toku istraživanja institucije su uglavnom telefonskim putem obavještavale podnosiocima zahtjeva da nisu u mogućnosti da postupe unutar zakonom propisanog roka, a bilo je i obavještenja koja su upućivana elektronskim putem. Kao razlozi nemogućnosti donošenja odluke navođeni su: odsustvo službenika za informisanje, korištenje bolovanja, korištenje godišnjeg odmora, obimna dokumentacija koja se mora anonimizirati i sl.

### Donošenje odluke po zahtjevu u zakonom propisanoj formi i sadržaj odluka

Svim zakonima o slobodi pristupa informacijama propisano je da se odluka po zahtjevu za pristup informacijama donosi u formi ili rješenja ili dopisa (RS nivo), te je precizirano koje sve elementi treba da sadrži odluka. Istraživanje je pokazalo da su ministarstva na nivou Bosne i Hercegovine u potpunosti ispoštovala zakonom propisanu obavezu, te su sve odluke po zahtjevima dostavljene u odgovarajućoj formi. Agencije i drugi oblici organizovanja na nivou države su takođe u procentu od 95% ispoštovala zakon u pogledu donošenja odluke u propisanoj formi, slijede ih ministarstva na nivou Federacije Bosne i Hercegovine, koja su u 83,3% postupila po zahtjevu donošenjem odluke u formi rješenja, te kantonalna ministarstva sa 70,7%. Za razliku od navedenih organa, entitetski centri za socijalni rad su u samo 14,7% donosili odluke u odgovarajućoj formi, kao i obrazovne ustanove (srednje škole i fakulteti) u procentu od 14,2%. Poražavajuće je da su sva ministarstva u Republici Srpskoj koja su postupila po zahtjevima donijela odluku koja ne sadrži sve neophodne elemente propisane Zakonom o slobodi pristupa informacijama RS. Iako ovaj zakon propisuje da organ postupajući po zahtjevu donosi dopis, a ne rješenje, organi zanemaruju obavezu da dopis mora da sadrži zakonom propisane obavezne elemente.

Donošenje odluka u zakonom propisanoj formi						
Centri za socijalni rad	Federalna ministarstva	Ministarstva Republike Srpske	Kantonalna ministarstva	Ministarstva na nivou BiH	Agencije, službe, direkcije, instituti, fondovi	Obrazovne ustanove
10 od 68 (14,7%)	10 od 12 (83,3%)	0 od 14 (0%)	46 od 65 (70,7%)	8 od 8 (100%)	19 od 20 (95%)	6 od 42 (14,2%)

### Podaci o odbačenim, usvojenim i odbijenim zahtjevima, žalbama zbog "ćutanja uprave", žalbama na odbijene zahtjeve te pokrenutim upravnim sporovima

Od 394 javna organa kojima je podnesen zahtjev za pristup informacijama njih 171 (43,4%) nije postupilo u zakonom predviđenom roku od 15 dana, što predstavlja "ćutanje uprave" i kršenje Zakona o slobodi pristupa informacijama, kao i Zakona o upravnom postupku.



### Broj upućenih žalbi zbog "ćutanja uprave"

Centri za socijalni rad	Federalna ministarstva	Ministarstva Republike Srpske	Kantonalna ministarstva	Ministarstva na nivou BiH	Agencije, službe, direkcije, instituti, fondovi	Obrazovne ustanove
28	4	2	30	1	1	U procesu

U okviru istraživanja izjavljeno je ukupno 60 žalbi (15,2%) na odluke organa kojima je u potpunosti ili djelimično odbijen zahtjev za pristup informacijama. U žalbama je isticana pogrešna primjena odredaba zakona o slobodi pristupa informacijama.

### Broj upućenih žalbi zbog odbijanja zahtjeva za pristup informacijama

Centri za socijalni rad	Federalna ministarstva	Ministarstva Republike Srpske	Kantonalna ministarstva	Ministarstva na nivou BiH	Agencije, službe, direkcije, instituti, fondovi	Obrazovne ustanove
23	4	10	22	0	1	U procesu

Transparency International u BiH je u okviru istraživanja pokrenuo 12 upravnih sporova protiv javnih organa koji su odbili izjavljene žalbe, što dovodi do zaključka da su žalbe usvajane u 80% slučajeva, dok su organi u 20% slučajeva ostali pri stavu da objavljivanje informacija nije u javnom interesu. Među tuženim organima su tri centra za socijalni rad sa područja Federacije Bosne i Hercegovine, tri kantonalna ministarstva sa područja Hercegovačko-neretvanskog kantona, dva kantonalna ministarstva iz Kantona Sarajevo, jedno kantonalno ministarstvo iz Unsko-sanskog kantona te tri ministarstva iz Republike Srpske.

### Podaci o pokrenutim upravnim sporovima pred nadležnim sudovima

Centri za socijalni rad	Federalna ministarstva	Ministarstva Republike Srpske	Kantonalna ministarstva	Ministarstva na nivou BiH	Agencije, službe, direkcije, instituti, fondovi	Obrazovne ustanove
3	0	3	6	0	0	U procesu

U odnosu na 394 podnesena zahtjeva, javni organi su usvojili 140 zahtjeva (35,5%) i odobrili pristup traženim informacijama. Agencije i drugi oblici organizovanja na državnom nivou prednjače kada je u pitanju usvajanje zahtjeva za pristup informacijama sa 90,4%, a slijede ih ministarstva na državnom nivou, koja su u 88,8% postupaka usvajala zahtjeve i dostavljala sve tražene informacije. Federalna ministarstva su u 50% slučajeva usvajala zahtjeve za pristup informacijama, za razliku od ministarstava u Republici Srpskoj, koja su u svega 25% predmeta usvojila zahtjeve i dostavila sve tražene informacije. Kada su u pitanju kantonalna ministarstva, procenat usvojenih zahtjeva je 45,2%, a nešto viši procenat je kod entitetskih

centara za socijalni rad 46,8%. Uvjedljivo najniži procenat usvojenih zahtjeva je od strane obrazovnih ustanova /srednjih škola i fakulteta), svega 9,2%.

Broj podnesenih zahtjeva	Broj usvojenih zahtjeva (dostavljene sve informacije)
394	140 (35,5%)

Ministarstva na nivou BiH	Broj podnesenih zahtjeva	Dostavljene tražene informacije
	9	8 (88,9%)

Agencije, službe, direkcije BiH	Broj podnesenih zahtjeva	Dostavljene tražene informacije
	21	19 (90,4%)

Federalna ministarstva	Broj podnesenih zahtjeva	Dostavljene tražene informacije
	16	8 (50%)

Ministarstva Republike Srpske	Broj podnesenih zahtjeva	Dostavljene tražene informacije
	16	4 (25%)

Kantonalna ministarstva	Broj podnesenih zahtjeva	Dostavljene tražene informacije
	95	43 (45,2%)

Centri za socijalni rad RS i FBiH	Broj podnesenih zahtjeva	Dostavljene tražene informacije
	96	45 (46,8%)

Obrazovne ustanove (srednje škole i fakulteti)	Broj podnesenih zahtjeva	Dostavljene tražene informacije
	141	13 (9,2%)

## ZAKLJUČAK

Rezultati navedenog istraživanja jasno 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 odredaba zakona. Prekoračenje zakonskih rokova, nedonošenje odluka po zahtjevima u zakonom propisanoj formi i uporno ignorisanje zahtjeva, predstavljaju samo neke od njih, dok je primjetna i proizvoljna primjena zakona, koja dovodi do odbijanja pristupa informacijama.

Takođe, vidljiva je velika razlika u postupanju između različitih nivoa vlasti. Istraživanje pokazuje da organi sa državnog nivoa vlasti postupaju po zahtjevima u zakonom propisanom roku, te u najvećem procentu usvajaju zahtjeve za pristup informacijama. S druge strane, iako su entitetski zakoni doneseni prije više od 20 godina, i dalje je prisutan nezadovoljavajući stepen transparentnosti, te samim tim i pravne nesigurnosti u postupcima pristupa informacijama.

Potrebno je istaći da je primjetan napredak entitetskih i kantonalnih organa u formalnoj primjeni zakona, te kod poštovanja zakonskih rokova, broj žalbi zbog "ćutanja uprave" ima tendenciju opadanja, međutim i dalje zabrinjava činjenica da 43,4% javnih organa koji su prekršili zakonom propisane rokove neće snositi nikakvu odgovornost zbog kršenje zakona.

Kada je u pitanju materijalna primjena zakona, rezultati pokazuju da javni organi češće pribjegavaju odbijanju pristupa informacijama, ukoliko su u pitanju kopije određenih dokumenata, nego kada su u pitanju statistički podaci. Kao najčešći razlozi za odbijanje zahtjeva za pristup informacijama navođena je zaštita ličnih informacija, te isticana argumentacija da dostavljanje informacija kao što su ime i prezime zaposlenog, iznos plate i naknade, kopije ugovora o djelu, predstavljaju informacije koje se odnose na privatnost trećih lica zbog čega informacije treba izuzeti od objavljivanja.

U gotovo svim postupcima koji su rezultirali upućivanjem žalbi drugostepenom organu i pokretanjem upravnih sporova pred nadležnim sudovima evidentno je da su javni organi odbijali pristup informacijama, a da pritom nisu sprovodili test javnog interesa ili ga nisu sprovodili na način kako je to propisano zakonima.

# ANALIZA UPRAVNIH SPOROVA POKRETANIH OD STRANE TRANSPARENCY INTERNATIONAL U BIH U PERIODU 2019-2023. GODINE

## ZNAČAJ SUDSKE PRAKSE U OBLASTI PRISTUPA INFORMACIJAMA

Uloga sudova u postupcima vezanim za pristup informacijama je veoma značajna, jer je jedino sud mjerodavan da u konačnici donese odluku, odnosno preispita odluku organa uprave. Upravni spor možda nije efikasan način da se dođe u posjed tražene informacije, ali je jedini mogući legalni način da se u konačnici pokuša ostvariti pravo na pristup informacijama pred onim organima koji uporno odbijaju da postupe po zahtjevu ili koji odbijaju zahtjeve za pristup informacijama. U Bosni i Hercegovini postoji više sudova koji odlučuju po tužbama zbog kršenja zakona o slobodi pristupa informacijama, u zavisnosti od nivoa vlasti, tako je na državnom nivou nadležan Sud Bosne i Hercegovine, a na entitetskim nivoima okružni i kantonalni sudovi. U proteklih pet godina (2019-2023) Transparency International u BiH je pokrenuo 93 upravna spora zbog kršenja zakona o slobodi pristupa informacijama.

Broj pokrenutih upravnih sporova od 2019. do 2023. godine			
2023.	28 <sup>5</sup>	2022.	22 <sup>6</sup>
2021.	9 <sup>7</sup>	2020.	19 <sup>8</sup>
2019.	15 <sup>9</sup>	Ukupno	93

U analiziranom periodu okončana su ukupno 93 upravna spora pokrenuta po tužbama iz ranijih godina, kao i tužbama podnesenim u analiziranom periodu, od kojih je 81 spor riješen u korist Transparency Internationala u BiH, u devet sporova tužbeni zahtjev je odbijen, u jednom predmetu je tužbeni zahtjev odbačen, dok su dva upravna spora obustavljena jer su tuženi organi donosili odluke nakon podnošenja tužbe.

	Ukupan broj okončanih upravnih sporova	Broj okončanih upravnih sporova u korist Transparency International u BiH
2023.	19	17
2022.	27	21
2021.	10	8
2020.	18	16
2019.	19	19
Ukupno	93	81

5 Godišnji izvještaj ALAC 2023 <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2024/03/ALAC-godisnji-izvjestaj-2023.pdf>

6 Godišnji izvještaj ALAC 2022 <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2023/03/ALAC-IZVJESTAJ-2022-Prelom-v9.pdf>

7 Godišnji izvještaj ALAC 2021 <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2022/04/ALAC-Godisnji-izvjestaj-2021.pdf>

8 Godišnji izvještaj ALAC 2020 <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2022/04/ALAC-Godisnji-izvjestaj-2020.pdf>

9 Godišnji izvještaj ALAC 2019 <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2020/05/ALAC-GODISNJI-IZVJESTAJ-2019.pdf>

## BAZA SUDSKE PRAKSE

Na zvaničnoj web stranici Transparency Internationala u BiH objavljena je baza sudske prakse sa preko 200 sudskih odluka. Baza sudske prakse<sup>10</sup> je jedinstveni izvor sudskih odluka u postupcima koji su vođeni pred sudovima u BiH zbog netransparentnosti rada javnih organa, preduzeća, ustanova ili institucija vlasti. Baza je nastala kao rezultat dugogodišnjeg djelovanja Transparency Internationala u BiH na polju jačanja transparentnosti rada javne vlasti i insistiranju na poštovanju principa slobodnog pristupa informacijama koji su zaštićeni zakonima o slobodi pristupa informacijama u BiH.

U bazi se nalaze kratki opisi predmeta, podaci o informacijama koje su tražene od javnih organa, podaci o odlukama organa, datumu pokretanja spora, datumu okončanja spora pred sudom, te sudska odluka iz koje se može vidjeti epilog spora. Baza predstavlja značajan izvor sudske prakse za pravnike, istraživače, studente, novinare, ali i sve građane zainteresovane za praksu iz ove oblasti. Uz to, ona služi kao svojevrsni pokazatelj javnim organima o načinima na koje trebaju primjenjivati odredbe zakona o slobodi pristupa informacijama. U ovoj bazi objavljene su i prvostepene i drugostepene odluke sudova, te se na taj način mogu uporediti prakse između sudova različitih instanci u okviru jednog predmeta.

## DUŽINA TRAJANJA UPRAVNIH SPOROVA

Pravo na suđenje u razumnom roku, odnosno pravo da se započeti sudski postupak okonča u razumnom vremenskom periodu bez neopravdanog produžavanja, predstavlja jedan od elemenata prava na pravično suđenje, koje je zaštićeno članom II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

U kontekstu dužine trajanja sudskih sporova pokrenutih od strane Transparency Internationala u BiH zbog kršenja odredaba Zakona o slobodi pristupa informacijama, analizirani su svi postupci koji su pokrenuti i okončani u periodu zadnjih pet godina, kao i oni sudski postupci koji su pokrenuti ranije, ali su okončani u periodu od 2019. do 2023. godine. Pred okružnim sudovima u Republici Srpskoj vođeno je ukupno 49 sudskih postupaka, pred kantonalnim sudovima u Federaciji Bosne i Hercegovine 38 postupaka, dok je pred Sudom Bosne i Hercegovine vođeno šest sudskih postupaka.

Postupajući sud	Prosjek dužine trajanja sudskog postupka
Sud BiH	1 godina i 5 mjeseci
Okružni sud u Banjaluci	8 mjeseci
Okružni sud u Bijeljini	1 i po mjesec
Okružni sud u Doboju	6 mjeseci
Okružni sud u Istočnom Sarajevu	3 mjeseca
Okružni sud u Prijedoru	4 mjeseca
Okružni sud u Trebinju	5 i po mjeseci
Kantonalni sud u Bihaću	4 mjeseca

10 Baza sudske prakse <https://ti-bih.org/sudski-postupci/>

Kantonalni sud u Goraždu	4 mjeseca
Kantonalni sud u Livnu	5 i po mjeseci
Kantonalni sud u Mostaru	2 godine
Kantonalni sud u Novom Travniku	1 i po mjesec
Kantonalni sud u Sarajevu	2 godine i 8 mjeseci
Kantonalni sud u Tuzli	9 mjeseci
Kantonalni sud u Zenici	4 mjeseca
Kantonalni sud u Odžaku	/
Kantonalni sud u Širokom Brijegu	/

U analiziranom periodu Transparency International u BiH je najviše sporova (dvije trećine) pokrenuo protiv javnih organa sa područja koje spada u nadležnost Okružnog suda u Banjaluci, ukupno 36, Kantonalnog suda u Mostaru, ukupno 13, te Kantonalnog suda u Sarajevu, ukupno 12. S obzirom na broj vođenih sporova pred Okružnim sudom u Banjaluci, a i pred ostalim okružnim sudovima u Republici Srpskoj, dolazimo do zaključka da institucije u Federaciji Bosne i Hercegovine više i pravilnije primjenjuju Zakon o slobodi pristupa informacijama nego što je to slučaj u Republici Srpskoj. Međutim, analizirajući podatke koji se odnose na prosječnu dužinu trajanja postupaka, Okružni sud u Banjaluci je daleko ekspeditivniji u rješavanju sporova koje je Transparency International u BiH pokrenuo zbog kršenja Zakona o slobodi pristupa informacijama u odnosu na Kantonalni sud u Sarajevu i Kantonalni sud u Mostaru. Tako se na odluku u upravnom sporu pred Okružnim sudom u Banjaluci čeka u prosjeku oko osam mjeseci, pred Kantonalnim sudom u Mostaru oko dvije godine i u konačnici pred Kantonalnim sudom u Sarajevu se čeka oko dvije godine i osam mjeseci.

U navedenom periodu pred Sudom Bosne i Hercegovine vođeno je ukupno šest sporova koji su okončani u prosjeku od jedne godine i pet mjeseci. Ono što je specifično jeste da je pet od šest vođenih sporova bilo protiv javnog preduzeća "Elektroprenos-Elektroprijenos BiH" a.d. Banjaluka, te da je u svih pet sporova Sud Bosne i Hercegovine donio presudu u korist Transparency Internationala u BiH.

Najbrže riješen pojedinačni spor zbog kršenja prava na pristup informacijama bio je pred Kantonalnim sudom u Novom Travniku, koji je po tužbi koju je Transparency International u BiH podnio protiv Općine Bugojno u 2019. godini<sup>11</sup> donio odluku za svega mjesec dana. U prethodnih pet godina najduži spor koji je pokrenut od strane Transparency Internationala u BiH zbog kršenja Zakona o slobodi pristupa informacijama bio je pred Kantonalnim sudom u Sarajevu. Naime, tužba protiv Općine Novi Grad Sarajevo podnesena je u januaru 2019. godine<sup>12</sup> zbog odbijanja pristupa traženim informacijama. Kantonalni sud u Sarajevu po tužbi nije postupio više godina, zbog čega je Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine upućena apelacija u kojoj je ukazano na povredu prava na suđenje u razumnom roku kao elementu prava na pravično suđenje koje je zagarantovano Ustavom Bosne i Hercegovine i članom 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Odlukom Ustavnog suda Bosne i Hercegovine<sup>13</sup> apelacija je usvojena, te je utvrđena povreda prava na pravično suđenje. Kantonalni sud u Sarajevu odlučivao je po tužbi Transparency Internationala u BiH pune četiri godine, a Ustavni sud

<sup>11</sup> Presuda Kantonalnog suda u Novom Travniku broj 06 0 U 012624 19 U od 14.03.2019.g.

<sup>12</sup> Presuda Kantonalnog suda u Sarajevu broj 09 0 U 033328 19 U od 27.02.2023.g.

<sup>13</sup> Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj AP-627/23 od 18.04.2024.g.

BiH nije uočio bilo kakvu činjenicu ili argument koji bi mogao opravdati dužinu trajanja navedenog postupka. Transparency Internationalu u BiH je na ime naknade štete zbog nedonošenja odluke u razumnom roku dosuđen iznos od 400,00 KM.

## TROŠKOVI UPRAVNOG SPORA

Troškovi u upravnim sporovima su izdaci učinjeni povodom upravnog spora, od njegovog pokretanja do završetka. Po pitanju donošenja odluke od strane suda o troškovima upravnog spora postoji neujednačena praksa.

Naime, sudovi u Federaciji Bosne i Hercegovine u većini slučajeva u odluci kojom se okončava upravni spor ne odlučuju o troškovima upravnog spora s obrazloženjem da presudom nije meritorno riješena upravna stvar, nego je tužba tužioca uvažena, poništeno osporeno rješenje tuženog i predmet vraćen tuženom na ponovno rješavanje. Ovakvo postupanje obrazlažu na način kako Zakon o upravnim sporovima Federacije Bosne i Hercegovine ne sadrži odredbe kojima se propisuje naknada troškova upravnog spora, te se onda shodno primjenjuju odgovarajuće odredbe Zakona o parničnom postupku, konkretno odredba člana 397. stav 3, kojim je propisano da kada se ukine odluka protiv koje je podnesen pravni lijek i predmet vrati na ponovno suđenje, ostaviće se da se o troškovima postupka u povodu pravnog lijeka odluči u konačnoj odluci, pa se u konkretnoj stvari neće odlučivati o troškovima upravnog spora, već će se o istim odlučiti kada se konačno odluči o zahtjevu stranke u upravnom postupku, odnosno upravnom sporu.

Zbog navedenog načina postupanja stranka koja uspije u upravnom sporu, i u slučaju kada tuženi organ postupi po presudi suda i dostavi stranci sve tražene informacije u upravnom postupku, je prinuđena da se radi naplate sudskih troškova ponovo obraća sudu sa zahtjevom za donešenjem dopunskog rješenja.

Naime, Kantonalni sud u Zenici po tužbi Transparency Internationala u BiH protiv Skupštine Zeničko-dobojskog kantona u upravnoj stvari pristupa informacijama je na zahtjev tužioca za naknadu troškova postupka donio dopunsko rješenje<sup>14</sup> gdje se navodi: "Naime u slučaju udovoljavanja zahtjevu stranke u upravnom postupku, upravni organi moraju odlučiti o troškovima upravnog postupka i to prema odredbama Zakona o upravnom postupku, dok u slučaju da su postojali i (prethodni) sudski troškovi, tada stranka ima mogućnost da se obrati sudu sa zahtjevom za donošenje dopunskog rješenja, jer je upravna stvar u cijelosti okončana i u formalnom, a i materijalno pravnom smislu, dok o troškovima sudskog postupka nije donesena konačna odluka. Takav zahtjev se, u slučaju kada je stranka uspjela u upravnom postupku, može postaviti onom sudu koji je rješavao u nekoj od faza sudskog postupka".

Međutim, po istom činjeničnom stanju, odnosno nakon što je tužba tužioca usvojena i tuženi postupio po presudi u pravnoj stvari tužioca Transparency International u BiH protiv Kantonalnog suda u Sarajevu, nadležni sud za postupanje, odnosno Kantonalni sud u Goraždu<sup>15</sup> je zahtjev tužioca za naknadu troškova spora odbacio rješenjem uz obrazloženje da tužilac sa svojim zahtjevom istaknutim u upravnom postupku uspio na osnovu konačne odluke donesene u tom postupku pa shodno odredbama člana 397. ZPP odlučivanje o zahtjevu za naknadu troškova upravnog spora spada u nadležnost organa uprave koji je donio konačno rješenje u upravnom postupku. Dalje se navodi da odlučivanje o zahtjevu tužioca za naknadu troškova ne spada u sudsku nadležnost.

Na predmetno rješenje Transparency International u BiH je izjavio zahtjev za vanredno preispitivanje Vrhovnom sudu Federacije BiH, te je isti donio presudu<sup>16</sup> kojom je uvažen zahtjev uz obrazloženje da rješenje prvostepenog suda nije zakonito i pravilno iz razloga što je u ponovnom upravnom postupku navedenim pravosnažnim i konačnim rješenjem tuženog udovoljeno

<sup>14</sup> Dopunsko rješenje Kantonalnog suda u Zenici broj 04 0 U 013442 22 U od 08.08.2022.g.

<sup>15</sup> Rješenje Kantonalnog suda u Goraždu broj 05 0 U 001168 23 U od 14.11.2023.g.

<sup>16</sup> Presuda Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine broj 05 0 U 001168 23 U od 18.01.2024.g.



tužiocemovom zahtjevu za pristup informacijama, ali u konkretnom slučaju predmetni zahtjev tužioca se ne odnosi na troškove tog upravnog postupka, već na troškove upravnog spora, te je donošenje odluke po predmetnom zahtjevu shodno tim propisima u nadležnosti prvostepenog suda pred kojim su ti troškovi i nastali.

Sudovi u Republici Srpskoj u većini slučajeva u odluci u kojoj odlučuju o tužbenom zahtjevu odlučuju i o troškovima postupka. Svoje postupanje temelje na odredbama člana 5. i 6. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima ("Sl glasnik RS" broj: 63/11) koji glasi: "Troškovi u upravnim sporovima su izdaci učinjeni povodom upravnog spora, od njegovog pokretanja do završetka.... Sud odlukom kojom okončava postupak u upravnom sporu odlučuje ko snosi troškove postupka i koliko oni iznose".

Sud Bosne i Hercegovine u presudi u kojoj odlučuje o tužbenom zahtjevu odlučuje i o troškovima upravnog spora. Pa je tako sud uvažio tužbu Transparency Internationala u BiH i poništio rješenje<sup>17</sup> tuženog organa "Elektroprenos-Elektroprijenos BiH" a.d. Banjaluka, te naložio tuženom da tužiocu nadoknadi troškove upravnog spora uz obrazloženje: "Tužiocu pripada pravo na nadoknadu troškova koje je imao u ovom upravnom sporu, jer je njegova tužba uvažena i osporeno rješenje poništeno, a u smislu člana 61. Zakona o upravnim sporovima BiH."

## IMPLEMENTACIJA SUDSKE ODLUKE OD STRANE TUŽENOG ORGANA

Kada tužilac uspije u upravnom sporu, a sud donese odluku kojom poništava osporeni akt jer isti nije zakonit i pravilan, te naloži tuženom da donese novi upravni akt uvažavajući shvatanja suda u predmetnoj odluci, to nužno ne znači da će tuženi javni organ tako i postupiti.

Naime, Transparency International u BiH je u analiziranom periodu u postupcima u kojima je sud donio odluku u korist udruženja bio prinuđen da ponovo podnese 17 tužbi zbog odugovlačenja javnih organa da donesu odluku po presudi ili zbog zanemarivanja primjedaba suda u donesenim odlukama. U nekoliko predmeta Transparency International u BiH je zbog nedostavljanja traženih informacija podnio i više od dvije tužbe kao što je to slučaj protiv Ministarstva saobraćaja i veza Republike Srpske u kojem je zahtijevan pristup kopiji "Ugovora o koncesiji za izgradnju auto-puta Banjaluka - Prijedor". Transparency International u BiH uspio je u tri sudska spora protiv Ministarstva, a četvrti spor je i dalje u toku.

U navedenom periodu u jednom predmetu je čak i postupajući sud tražio pokretanje prekršajnog postupka zbog zanemarivanja primjedaba suda i odugovlačenja postupka. Tako je presudom Okružnog suda u Trebinju<sup>18</sup> uvažena tužba Transparency Internationala u BiH te je naloženo tuženom Zavisnom preduzeću "Rudnik i termoelektrana" a.d. Gacko da postupi po zahtjevu i donese odgovarajuću odluku. Postupajući po presudi, tuženi je donio rješenje kojim je odobrio pristup informacijama, međutim potpuno drugim informacijama u odnosu na one koje su tražene. Na predmetno rješenje uložena je žalba, te nakon žalbe zahtjev za donošenje upravnog akta jer drugostepeni organ nije donio odluku po žalbi. S obzirom na to da tuženi nije postupio ni po zahtjevu za donošenje upravnog akta, Transparency International u BiH je pokrenuo upravni spor. Ponovo je Okružni sud u Trebinju donio presudu<sup>19</sup> u korist udruženja te nalažio tuženom da donese odgovarajuću odluku. Postupajući sud je zbog činjenice da tuženi nije dostavio tražene informacije, već je odugovlačio postupak i zanemario primjedbe suda, tražio dopisom od Upravne inspekcije pokretanje prekršajnog postupka protiv tuženog ZP "Rudnik i TE Gacko" a.d. Gacko kao pravnog lica i odgovornog lica u pravnom licu. Nadležna upravna inspekcija je postupila po zahtjevu suda i pokrenula prekršajni postupak protiv tuženog.

U nekolicini predmeta nakon zaprimanja sudske presude, Transparency International u BiH je

<sup>17</sup> Presuda Suda Bosne i Hercegovine broj S1 3 U 033225 19 U od 04.11.2020.g.

<sup>18</sup> Presuda Okružnog suda u Trebinju broj 15 0 U 004077 18 U od 29.01.2019.g.

<sup>19</sup> Presuda Okružnog suda u Trebinju broj 15 0 004351 19 U od 20.09.2019.g.



zbog nedonošenja rješenja u zakonom propisanom roku bio prinuđen da se ponovo obraća organu uprave sa zahtjevom za donošenjem upravnog akta po sudskoj presudi, zatim zaprimao različite odgovore organa, a sve s ciljem nedostavljanja tražene informacije. Shodno navedenom, 2021. godine podnesena je tužba protiv JP BH POŠTA d.o.o. Sarajevo, te je Kantonalni sud u Sarajevu donio odluku<sup>20</sup> kojom se tužba uvažava i osporeno rješenje poništava. Međutim, umjesto da javni organ donese novo rješenje kojim postupaju po nalogu suda i odobrava pristup traženim informacijama, javni organ JP BH POŠTA dostavlja zahtjev za izjašnjenje u kojem navodi: *"Cijeneći protok vremena kao i presudu broj 09 0 U 039898 21 U od 13.08.2024. koju je donio Kantonalni sud u Sarajevu u upravnom sporu po Vašoj tužbi radi poništenja rješenja... potrebno je da se u što kraćem roku izjasnite, da li ste i dalje zainteresovani za informacije tražene aktom broj ..."*

U vezi s navedenim stiče se utisak da javni organi umjesto da postupaju po odlukama suda u skladu s pravnim shvatanjima navedenim u sudskoj presudi, traže način kako da izbjegnu implementaciju istih. Pa tako ne postupaju uopšte po odlukama suda, dostavljaju sasvim druge informacije u odnosu na one tražene inicijalnim zahtjevom, djelimično udovoljavaju zahtjevu i dostavljaju samo dio traženih informacija, traže od tužioca da se izjasni da li je i dalje zainteresovan za informaciju itd. Takvo postupanje dovodi do toga da Transparency International u BiH i po nekoliko godina vodi pravnu borbu za dobijanje traženih informacija i čak nakon što dobije sudski spor, to i dalje nije garancija da će tražene informacije biti dostavljene.

## NEUJEDNAČENA PRAKSA U POSTUPKU PRAVILNE OCJENE PRIMJENE ČLANA 14. ZOSPI RS

Iako sudska praksa nije formalan izvor prava za pravnu sigurnost i pravnu izvjesnost, neophodno je da sudska praksa bude ujednačena. Neujednačena sudska praksa postoji u svim predmetima u kojima su donesene različite odluke, a koji se zasnivaju na istom činjeničnom i pravnom osnovu. Kada se govori o neujednačenoj sudskoj praksi, najčešće se govori u kontekstu neujednačene prakse među sudovima. Međutim, ono što se posebno izdvaja kao problematika s kojom se TI BiH susretao i što je obrađeno u ovoj analizi jeste neujednačena praksa u okviru upravnog odjeljenja istog suda u predmetima ostvarivanja prava na pristup informacijama.

Naime, Zakon o slobodi pristupa informacijama Republike Srpske u članu 14. predviđa mogućnost da ako se podnosiocu zahtjeva odobri pristup informacijama, isti se obavještava o mogućnosti ličnog pristupa informacijama u prostorijama nadležnog javnog organa, obavještava se o mogućnostima umnožavanja materijala i procijenjenim troškovima umnožavanja i/ili prilaže kopija tražene informacije kada se ona obezbjeđuje besplatno.

Transparency International u BiH je u dva navrata tražio različite informacije od Komisije za koncesije Republike Srpske, te u zahtjevu precizirao da mu se tražene informacije dostave putem pošte, te da mu se obračunaju troškovi umnožavanja informacija. Komisija za koncesije odobrila je pristup informacijama, ali na način da se dozvoli samo lični uvid u informacije, bez dostavljanja informacija na poštansku adresu. Transparency International u BiH je u oba slučaja pokrenuo upravne sporove pred Okružnim sudom u Banjaluci, koji je postupajući po tužbama donio dvije različite odluke.

U prvom slučaju, protiv Komisije za koncesije Republike Srpske Transparency International u BiH je tražio dostavu određenih informacija koje se odnose na "SE Trebinje 1", koje je javni organ odbijao da dostavi. Okružni sud u Banjaluci je usvojio tužbu, te poništio osporeni akt<sup>21</sup>. Postupajući po presudi javni organ umjesto rješenja donosi akt koji naziva "odgovor na žalbu" u kojem obavještava tužioca da može da izvrši uvid u spis u prostorijama tužene. Protiv

<sup>20</sup> Presuda Kantonalnog suda u Sarajevu broj 09 0 U 039898 21 U od 13.08.2024.g.

<sup>21</sup> Presuda Okružnog suda u Banjoj Luci broj 11 0 U 033711 23 od 08.09.2023.g.

navedenog akta Transparency International u BiH je blagovremeno uložio žalbu, koja nije uvažena od strane javnog organa zbog čega je podnesena druga tužba u ovom predmetu. Postupajući po tužbi Okružni sud je istu usvojio<sup>22</sup> uz obrazloženje: "Kako je tužena osporenim aktom pristup informacijama tužiocu faktički odredila na način kao u članu 14. stav 2. tačka a) ZOSPI (lični pristup u prostorijama nadležnog javnog organa), što je samo jedan od načina pristupa informacijama, ali mu nije omogućila pristup informacijama na način na koji je tužilac zahtijevao i u skladu s načinom propisanim istom zakonskom odredbom, ali u tački b) ZOSPI, osnovano tužba ukazuje da je osporeni akt donesen uz povredu odredbe člana 14. stav 2. tačka b) ZOSPI, što isti čini nepravilnim i nezakonitim."

U drugom slučaju, od Komisije za koncesije tražena je dostava informacija koje se odnose na koncesiju za istraživanje i eksploataciju mrkog uglja na lokacijama Maslovare i Hrvaćani, opština Kotor Varoš. Komisija za koncesije je odobrila pristup informacijama samo ličnim uvidom, iako je Transparency International u BiH tražio dostavu predmetnih informacija na poštansku adresu. S obzirom na to da javni organ nije odobrio pristup traženim informacijama pokrenut je upravni spor pred Okružnim sudom u Banjaluci, međutim, postupajući sud je odbio tužbu<sup>23</sup> uz obrazloženje: "Naime, tuženi je obavijestio tužioca da traženi pristup informacijama može ostvariti u sjedištu tuženog, svaki radni dan u periodu od 10.00 do 12.00 uz prethodnu najavu najmanje dva dana ranije. Pri tome treba ukazati da je sjedište tužioca, kao i tuženog, u Banjaluci, tako da nema bilo kakvih troškova za pristup traženim informacijama, što je bitan element prilikom ocjene zakonitosti ovakvog načina odobravanja pristupa informacijama. Zakon ni u jednom članu ne propisuje obavezu organa da postupa isključivo po traženju stranke, prilikom odobravanja uvida, nego mu u članu 14. zakona daje pravo da pristup informacijama odobri u svojim prostorijama, što je i učinjeno."

Zbog navedenog javni organi prilikom postupanja po zahtjevima građana su dovedeni u konfuziju na koji način da primjenjuju Zakon o slobodi pristupa informacijama jer sudovi ili u ovom slučaju isti sud različito tumači i primjenjuje konkretnu zakonsku odredbu. Sa druge strane, neujednačena pravna praksa dovodi do pravne nesigurnosti te obeshrabruje tražioce informacija da se uopšte obraćaju javnim organima jer isti selektivno primjenjuju zakonske propise.

## POBIJANJE ODLUKE KOJA NIJE DONESENA U FORMI UPRAVNOG AKTA

Zakonom o slobodi pristupa informacijama Republike Srpske u članu 14. je propisano da ukoliko se odobri pristup informaciji, bilo djelimičnoj ili cijeloj informaciji, nadležni javni organ dopisom o tome obavještava podnosioca zahtjeva. S obzirom na to da zakonom nije striktno precizirano da javni organ donosi odluku u formi rješenja, organi uprave koriste navedenu mogućnost obavještavanja podnosioca različitim dopisima, što je u određenim slučajevima dovelo do uskraćivanja prava na sudsku zaštitu.

Transparency International u BiH je 2021. godine podnio tužbu protiv akta JU Narodna biblioteka Pale zbog odbijanja dostavljanja određenih informacija. Okružni sud u Istočnom Sarajevu, kao postupajući sud u ovom predmetu, donio je rješenje<sup>24</sup> kojim se tužba odbacuje uz obrazloženje da je tužba podnesena protiv akta koji je imenovan kao "odgovor na žalbu" te kao takav ne predstavlja konačni upravni akt i protiv istog ne postoji mogućnost vođenja upravnog spora. Protiv predmetnog rješenja Transparency International u BiH je podnio zahtjev za vanredno preispitivanje Vrhovnom sudu Republike Srpske, koji je isti uvažio, te ukinuo rješenje Okružnog suda u Istočnom Sarajevu i predmet vratio na ponovni postupak.

U obrazloženju presude<sup>25</sup> Vrhovni sud Republike Srpske navodi: "Okolnost što je tuženi osporeni akt sačinio u formi "odgovora na žalbu" i što se oglasio na zahtjev tužioca da mu

<sup>22</sup> Presuda Okružnog suda u Banjoj Luci broj 11 0 U 035607 23 od 14.06.2024.g.

<sup>23</sup> Presuda Okružnog suda u Banjoj Luci broj 11 0 U 035907 24 U od 18.06.2024.g.

<sup>24</sup> Rješenje Okružnog suda u Istočnom Sarajevu broj 14 0 U 005208 21 U od 18.01.2022.g.

<sup>25</sup> Presuda Vrhovnog suda Republike Srpske broj 14 0 U 005208 22 Uvp od 22.11.2023.g.

drugostepenu odluku dostavi u propisanoj formi i putem pošte na adresu iz spisa, nikako ne može biti osnov da se tužiocu koji je osporeni akt primio elektronskim putem dana 16.11.2021. godine shodno odredbi člana 71a. Zakona o opštem upravnom postupku ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 13/02, 87/07, 50/10 i 66/18), uskrati pravo na sudsku zaštitu, što se ovdje desilo, jer je takvo postupanje suprotno odredbi člana 7. ZUS, kao i odredbi člana 25. stav 2. i 3. Zakona."

## ZAKLJUČAK

Iz sprovedene analize dolazimo do zaključka da su sudovi u 87% slučajeva usvajali tužbe Transparency Internationala u BiH, te je samim tim potvrđeno da javni organi nisu pravilno primjenjivali propise koji regulišu pristup informacijama. Međutim, sudski sporovi, kao što je prezentovano na predmetu pred Kantonalnim sudom u Sarajevu, mogu da traju i do četiri godine i iziskuju materijalne troškove. U zavisnosti pred kojim sudom su nastali materijalni troškovi, nadoknada istih može da bude komplikovana ukoliko postupajući sud odbija da ih dosudi pa se tužilac u konačnici mora obraćati Vrhovnom sudu kako bi ostvario svoje pravo.

Ukoliko postupajući sud donese presudu u korist tužioca, to nužno ne znači da će tuženi javni organ postupiti po presudi. Kroz navedene primjere vidimo da javni organi u određenim slučajevima ne postupaju po presudi ili zanemaruju primjedbe suda pa dostavljaju sasvim druge informacije od onih koje je tužilac tražio ili odugovlače postupak na način da nakon zaprimljene sudske presude traže od tužioca da se izjasni da li je i dalje zainteresovan za tražene informacije itd.

Dužina trajanja postupka, troškovi sudskog spora, te u konačnici nepostupanje po sudskim odlukama od strane javnih organa samo su neki od elemenata koji podnosiocima zahtjeva demotiviraju da zaštitu svojih prava potraže putem suda. Zbog svega navedenog, od izuzetne je važnosti sudska praksa koju Transparency International u BiH posjeduje jer sa jedne strane služi kao korektiv netransparentnosti rada javnih organa, a sa druge strane ima edukativnu ulogu za pravnike, istraživače, studente, novinare, ali i sve građane zainteresovane za praksu iz ove oblasti.

# ANALIZA RADA INSTITUCIJE OMBUDSMANA ZA LJUDSKA PRAVA BIH U PREDMETIMA PRISTUPA INFORMACIJAMA

## ZNAČAJ INSTITUCIJE OMBUDSMANA ZA LJUDSKA PRAVA BOSNE I HERCEGOVINE

Pristup informacijama je osnov svakog demokratskog društva i predstavlja alat putem kojeg građani vrše kontrolu nad radom javnih organa. Sloboda pristupa informacijama je osnovno pravo svakog pojedinca, zasnovano na principu da je informacija javno dobro, koje treba da bude dostupno javnosti uz obavezu javnih organa da daju informacije u njihovom posjedu.

Omogućavanje slobodnog pristupa informacijama je temelj demokratskog društva. Ne postoji bolji i svrsishodniji način da jedna zajednica ima uvid u rad i ostvari kontrolu nad postupanjem javnih organa. Sloboda pristupa informacijama pravo je svakog pojedinca, zasnovano na principu da je informacija javno dobro, koje mora biti dostupno u demokratskom društvu, gdje vlast na svim nivoima mora da omogući potpun uvid u svoj rad radi informisanja građana i javne kontrole njihovog rada. Obaveza Bosne i Hercegovine i organa vlasti na svim nivoima je da obezbijede slobodan pristup informacijama.

Institucija ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine, shodno odredbama zakona koji reguliše njen rad i važećim zakonima o slobodi pristupa informacijama u BiH, ima značajna ovlaštenja, koja se, između ostalog, ogledaju u sprovođenju istraga po službenoj dužnosti, izradi i dostavljanju vodiča i opštih preporuka koje se odnose na sprovođenje i primjenu zakona iz ove oblasti.

U Izvještaju Evropske komisije o Bosni i Hercegovini za 2022. godinu, kao i prethodnih godina, navedeno je da se preporuke nezavisnih institucija, kao što je Institucija ombudsmana za ljudska prava, slabo sprovode, čime se ugrožava pravo građana na dobru upravu. Propisi o pravu na pristup informacijama i dalje su fragmentisani i nisu u skladu s međunarodnim i evropskim standardima, dok se pravila o zaštiti podataka i o pristupu informacijama i dalje tumače na način koji više štiti privatne nego javne interese. Ostvarivanje prava na pristup javnim informacijama je i dalje nedosljedno. Slično je navedeno u Izvještaju za 2023. godinu.

Institucija ombudsmana kao ključne manjkavosti važećeg zakonodavstva u Bosni i Hercegovini navodi:

- nedostatak odredaba o proaktivnoj transparentnosti javnih organa,
- nepostojanje nadzornog organa koji će, osim uloge drugostepenog organa, imati i edukativnu i promotivnu, odnosno preventivnu ulogu,
- nedostatak kontinuiranih i obaveznih obuka za službenike javnih organa koji primjenjuju ove propise,
- nedostatak odredaba o otvorenim podacima i ponovnoj upotrebi podataka javnog sektora,
- nedostatak centralnih portala informacija,
- nejasna uloga inspekcijских organa, odnosno nepostojanje odredaba o inspekcijском nadzoru,
- zakoni na nivou Federacije BiH i Republike Srpske ne sadrže kaznene odredbe,
- zakon u Republici Srpskoj nije mijenjan od usvajanja 2001. godine, i po njemu ne postoji obaveza javnih organa da po zahtjevu donesu upravni akt.

Institucija smatra posebno problematičnim što proces izmjene zakonodavstva u oblasti pristupa informacijama na nivou BiH istovremeno nije pratio isti proces na nivou Federacije BiH i Republike Srpske. Neusklađenost zakonodavstva na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini može dovesti do pravne nesigurnosti.

## GODIŠNJI IZVJEŠTAJI/STATISTIKA INSTITUCIJE OMBUDSMANA 2019-2023.

Predmet analize su žalbe upućene Instituciji ombudsmena za ljudska prava BiH u periodu od 2019. godine do 2023. godine. Prema godišnjim izvještajima Institucije, u tom periodu ukupno su podnesene 1.393 žalbe kojima se ukazivalo na povredu prava na pristup informacijama, a Institucija je u istom periodu donijela 359 preporuka.

2019. godina	275 žalbi	57 preporuka
--------------	-----------	--------------

Najčešći razlog obraćanja Instituciji u 2019. godini bilo je neodlučivanje u zakonom propisanom roku, nemogućnost korištenja pravnog lijeka i odbijanje pristupa informacijama za koje građani smatraju da treba da budu dostupne, jer su u javnom interesu. Izdate preporuke odnosile su se na ćutanje administracije, odnosno nepostupanje po zahtjevima za pristup informacijama i po žalbama protiv prvostepenih rješenja, nenavođenje pouke o pravnom lijeku u donesenim rješenjima, te utvrđivanje izuzetaka u situacijama kada dostavljanje informacije ne predstavlja zakonom propisan izuzetak, nesprovođenje testa javnog interesa ili neadekvatno sprovođenje testa javnog interesa, kao i neimenovanje službenika za informisanje.

2020. godina	231 žalba	82 preporuke
--------------	-----------	--------------

Najveći broj žalbi tokom 2020. godine odnosio se na oblast ostalo (185), dok su se 22 žalbe odnosile na neodlučivanje u zakonskom roku, 20 žalbi na odbijanje pristupa informacijama i četiri na pravo na dvostепенost postupka. Institucija je u svom izvještaju istakla pozitivne primjere postupanja nakon intervencije, te je ukazala na pozitivnu praksu javnih organa da se obraćaju Instituciji u slučaju postojanja dilema u vezi s primjenom propisa iz ove oblasti.

2021. godina	304 žalbe	74 preporuke
--------------	-----------	--------------

Tokom 2021. godine Institucija je zaprimila 304 žalbe i izdala 74 preporuke. Žalbe su se najvećim dijelom odnosile na neodlučivanje javnih organa po zahtjevima za pristup informacijama u zakonom propisanom roku, a jedan dio žalbi odnosio se i na nezadovoljstvo načinom rješavanja zahtjeva za pristup informacijama u meritumu.

2022. godina	308 žalbi	76 preporuka
--------------	-----------	--------------

Tokom ovog perioda Institucija ombudsmena je zaprimila 308 žalbi, kojima se ukazivalo na povredu prava na pristup informacijama, a izdato je 76 preporuka. Najčešći osnov obraćanja odnosio se na neodlučivanje u zakonom propisanom roku, pravo na dvostепенost, nedosljedno i/ili nepravilno utvrđivanje izuzetaka, neadekvatno ili nikako sproveden test javnog interesa.

2023. godina	275 žalbi	70 preporuka
--------------	-----------	--------------

U toku 2023. godine zaprimljeno je 275 žalbi, a izdato je 70 preporuka. Najveći broj žalbi odnosio se na neodlučivanje organa po zaprimljenim zahtjevima, odnosno odlučivanje po zahtjevima nakon proteka zakonskog roka (92), te odbijanje pristupa informacijama (27).

Ostale žalbe odnosile su se na neadekvatno utvrđivanje izuzetaka i sprovođenje testa javnog interesa i kršenje prava na dvostепенost postupka.

## ANALIZA PREPORUKA

Institucija ombudsmana je u svojim izvještajima, u vezi s ostvarivanjem prava na slobodan pristup informacijama i postupanjem po žalbama, definisala nekoliko ključnih problema koji se odnose na:

- zakonodavstvo,
- institucionalne kapacitete i mehanizme,
- podnosiocе zahtjeva,
- nedostatke u primjeni zakona o slobodi pristupa informacijama na svim nivoima vlasti.

## ZAKONODAVSTVO

Ombudsmeni BiH smatraju da se drugostепенi organ imenovan od strane Savjeta ministara BiH, kao organa izvršne vlasti, ne može smatrati nezavisnim. Na nivou Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske nisu inicirane promjene važećeg zakonodavstva, tako da su sami problemi s postupanjem organa na koje ombudsmeni BiH niz godina ukazuju ostali isti.

## INSTITUCIONALNI KAPACITETI I MEHANIZMI

U Republici Srpskoj se pojavio problem u vezi s ovlaštenjima i mandatom Upravne inspekcije u primjeni Zakona o slobodi pristupa informacijama. U jednom od predmeta Upravna inspekcija pri Ministarstvu uprave i lokalne samouprave Republike Srpske tvrdila je da nije nadležna za vršenje inspekcijskog nadzora, jer "nadzor nad primjenom Zakona o slobodi pristupa informacijama nije stavljen u isključivu nadležnost upravne inspekcije, te na osnovu utvrđenog činjeničnog stanja proizlazi da nema osnova za preduzimanje radnji i mjera iz nadležnosti upravne inspekcije". Ombudsmeni su preporukom ukazali na član 10. Zakona o upravnoj inspekciji Republike Srpske i sudsku praksu, te izveli zaključak da Upravna inspekcija ima nadležnosti za postupanje i preduzimanje mjera i radnji u skladu sa Zakonom o upravnoj inspekciji Republike Srpske. (Ž-BL-05-155/22, P-171/22 - Preporuka nije realizovana)

Tokom godina Institucija je radila na više predmeta u kojima nije uspostavljena saradnja s nadležnim organima ni nakon upućivanja preporuke o nesaradnji, iako, u smislu odredaba Zakona o ombudsmanu za ljudska prava BiH, tokom sprovođenja aktivnosti Institucije, svi organi vlasti imaju obavezu saradnje i pružanja odgovarajuće pomoći u istraživanju povreda ljudskih prava. (Ž-SA-05-654/21, Ž-BL-05-689/21, Ž-BL-05-508/21, Ž-BL-05-655/21, Ž-BL-05-876/21, Ž-BL-05-811/21, Ž-MO-05-142/21)

Ombudsmeni BiH razmatrali su i predmet koji se odnosi na postupanje Nezavisnog odbora za izbor i reviziju Zeničko-dobojskog kantona po zahtjevu za pristup informacijama, kojim su tražene informacije u vezi sa sprovedenom procedurom za izbor komesara Policije Zeničko-dobojskog kantona. Nezavisni odbor nije postupio po zahtjevu, smatrajući da nije javni organ u smislu Zakona o slobodi pristupa informacijama u Federaciji BiH, te da nije ovlašten ni donositi upravne akte. Iako je u toku postupka istrage utvrđena povreda prava na pristup informacijama, te Nezavisnom odboru izdata preporuka da ponovo razmotri zahtjev i donese odluku o zahtjevu u skladu s iznesenim mišljenjem ombudsmana i Zakonom o slobodi pristupa informacijama u Federaciji BiH, Nezavisni odbor je ostao kod prethodno iznesenog stava. (Ž-BL-05-691/21, P- 249/21 od 27.10.2021. godine - Preporuka nije realizovana).

Sličan je slučaj u kojem "Elektroprenos-Elektroprijenos" Bosne i Hercegovine a.d. Banjaluka nije dostavio informaciju o plati direktora, uz stav da se radi o ličnom podatku. Ovaj javni organ



smatra da nije javni organ niti budžetski korisnik. (Ž-SA-05-534/21, P-30/22 od 11.01.2022. godine - Preporuka nije realizovana).

## PODNOŠIOCI ZAHTJEVA

Institucija je u svojim izvještajima konstatovala da postoje izazovi s kojima se susreću javni organi prilikom odlučivanja o zahtjevima za slobodan pristup informacijama, koji se odnose na nedovoljno precizirane ili preširoko postavljene zahtjeve, a što javnim organima otežava postupanje u pojedinačnim slučajevima. Takođe, zahtjevi često nisu sačinjeni na formalno ispravan način i ne sadrže sve zakonom propisane elemente potrebne za odlučivanje.

Institucija je upozorila da su podnosioci, u ostvarivanju svojih prava, dužni koristiti redovna pravna sredstva i aktivno djelovati do okončanja predmeta. U značajnom broju predmeta koji su razmatrani pred Institucijom, podnosilac je propustio učestvovati u postupku nakon izjašnjenja nadležnog organa. Nedostavljanje traženog komentara, odnosno izjašnjenja po dostavljenom aktu organa, pretpostavlja da žalitelj nije zainteresovan za dalje postupanje u predmetu. (Ž-BL-05-186/23; Ž-BR-05-113/23; Ž-BR-05-114/23)

Ombudsmeni BiH su zauzeli stav da je potpuno irelevantno da li je zahtjev za pristup informacijama sadržan u PDF formatu ili je sadržan u samom e-mailu, te naveli da to ne može biti osnov za nerazmatranje zahtjeva. Ombudsmeni su zauzeli stav da i zahtjevi dostavljeni putem e-maila ispunjavaju uslov "pismenog oblika", te da zakon nije propisao obavezu potpisivanja zahtjeva za pristup informacijama. (Ž-SA-05-358/23, preporuka broj: P-193/23 od 08.08.2023. godine – Preporuka realizovana).

Institucija smatra da su javni organi dužni tumačiti zakone o slobodi pristupa informacijama na način da se olakša i podstakne saopštavanje informacija.

## NEDOSTACI U PRIMJENI ZAKONA O SLOBODI PRISTUPA INFORMACIJAMA NA SVIM NIVOIMA VLASTI

Slobodan pristup informacijama podrazumijeva obavezu javnih organa da informacije učine dostupnim javnosti i time omoguće uvid i kontrolu njihovog rada. Ombudsmeni su stava da je sistemski pristup, koji uspostavlja obavezu javnih organa da objavljuju informacije pod njihovom kontrolom ekonomičniji i transparentniji od načina da se pristup informacijama obezbjeđuje podnošenjem zahtjeva od strane fizičkih i pravnih lica u komplikovanoj i izazovnoj proceduri.

U tom smislu, pozitivno je propisivanje u novom zakonu na državnom nivou, uprkos drugim manjkavostima, gdje je propisana obaveza institucija Bosne i Hercegovine na proaktivno objavljivanje informacija. Novi zakon nametnuo je obavezu institucijama Bosne i Hercegovine da na svojoj internet stranici ili na drugi prigodan način redovno objavljuju i ažuriraju informacije iz svog djelokruga u roku od 15 dana od dana nastanka informacije. Do uređenja na potpun i svrsishodan način ovog pitanja na svim nivoima vlasti u BiH navešćemo neke probleme konstatovane u izvještajima Institucije u posmatranom periodu.

Institucija je u svojim izvještajima, kao najčešći razlog obraćanja pravnih i fizičkih lica u ovoj oblasti, navodila neodlučivanje javnih organa u zakonom propisanom roku. Zakoni u oblasti pristupa informacijama na svim nivoima propisuju obavezu javnih organa da u roku od 15 dana od dana prijema zahtjeva po istom odluče.

Prisutne su pozitivne prakse da određeni organi nakon prvog reagovanja Institucije ombudsmena ispune svoju obavezu, postupe po zahtjevu i donesu odluku, dok se u drugim slučajevima ispunjenje zakonskih obaveza omogući tek nakon što Institucija uputi preporuku u tom smjeru. (Ž-SA-05-4/23; Ž-SA-05-405/23; Ž-BL-05-7/23; Ž-LI-05-13/22; Ž-SA-05-177/23; Ž-SA-05-345/23; Ž-LI-05-10/23; Ž-BL-05-14/23; Ž-BL-05-44/23; Ž-SA-05-1/23; Ž-SA-05-38/23,



preporuka broj: P-23/23 od 07.02.2023. godine - Preporuka je realizovana, Ž-BR-05-6/23 – Preporuka broj: 71/23 od 28.02.2023. godine – Preporuka je realizovana; Ž-BL-05-292/23, Preporuka broj: P-206/23 od 07.07.2023. godine – Preporuka realizovana; Ž-BL-05-109/23, Preporuka broj: P-115/23 od 03.05.2023. godine).

Zakon o slobodi pristupa informacijama na nivou institucija Bosne i Hercegovine i Zakon na nivou Federacije Bosne i Hercegovine utvrđuju obavezu javnih organa da, po zahtjevu za pristup informacijama, donesu rješenje kao upravni akt, sa svim elementima koje propisuje zakon, za razliku od zakona u Republici Srpskoj. U praksi još uvijek postoje slučajevi da javni organ odlučuje u formi dopisa, a ne rješenja, jer Zakon o slobodi pristupa informacijama u Republici Srpskoj još ne propisuje obavezu javnim organima da po zahtjevu za slobodan pristup informacijama donesu rješenje. Ovakvo zakonsko rješenje dovodi u pitanje jedan od osnovnih principa upravnog postupka, a to je dvostepenost, što je utvrdio i Okružni sud u Banjaluci u svojoj presudi, broj: 11 0 U 014027 14 U od 18.02.2015. godine.

## PROBLEMI U REALIZACIJI PREPORUKA

Problemi u realizaciji preporuka Institucije ombudsmana za ljudska prava proizlaze kako iz neadekvatnih zakonskih rješenja, tako i iz prakse odgovornih organa, koji nemaju dovoljno razumijevanje za značaj poštovanja ljudskih prava i prava na slobodan pristup informacijama. Zakonska rješenja nisu najadekvatnija i ne omogućavaju Instituciji ombudsmana puno učešće i snagu djelovanja radi postupanja po njihovim preporukama. Ne postoji jasno utvrđena odgovornost organa ili odgovornih službenika zbog nepostupanja po donesenim preporukama.

Zakon o ombudsmanu za ljudska prava BiH ne sadrži rješenja koja daju mogućnost Instituciji ombudsmana na efikasnije djelovanje u cilju realizacije preporuka. U Pravilima postupka, koja je donijela Institucija 2011. godine, članom 35. stav 8. propisano je donošenje odluke o zatvaranju predmeta ako je preporuka prihvaćena ili kad preporuka nije prihvaćena, a Institucija ombudsmana je nakon toga preduzela radnje saglasno zakonu. Zakon u članu 32. stav 2. propisuje da Institucija ombudsmana može ukazati ministru odgovornom za postupajući organ ili najvišim organima vlade, na tok predmeta i na date preporuke, te ako se ne dođe do rješenja u predmetu u kojem je bilo moguće naći pozitivno rješenje, taj problem biće uvršten u godišnji ili specijalni izvještaj, pominjući imena organa vlasti ili službenika koji su zauzeli takav stav.

Bosna i Hercegovina je složena država i postoji mnoštvo subjekata finansiranih javnim novcem, koje bi ovaj mehanizam na kraju trebalo da privoli da postupaju po preporukama Institucije ombudsmana i dostavljaju tražene informacije. U praksi to se ne dešava jer ne postoji jasno definisan, djelotvoran i sprovediv mehanizam odgovornosti službenika i rukovodilaca u javnim organima.

U zemljama okruženja, susjedima Bosne i Hercegovine, ovlaštenja institucija koje se bave zaštitom ljudskih prava uglavnom su šire definisana i omogućavaju im djelotvornije postupanje u slučaju da ne poštuju zakone i nepostupaju po preporukama. Tako npr. Zakon o pučkom pravobranitelju u Republici Hrvatskoj propisuje, u članu 27. stav 1, da su javni organi dužni da obavijeste pučkog pravobranitelja, u roku koji on odredi, o mjerama preduzetim povodom njegove preporuke ili prijedloga. U stavu 5. istog člana navedeno je da pučki pravobranitelj može rukovodiocu javnog organa predložiti pokretanje odgovarajućeg postupka protiv osobe koja je nesavjesnim postupanjem prouzrokovala povredu ustavnih i zakonskih prava ili na prijedlog pučkog pravobranitelja nije preduzela odgovarajuće mjere da se nastala šteta umanjí ili ispravi. O pokretanju postupka zbog povrede službene dužnosti čelnik organa dužan je izvijestiti pučkog pravobranitelja u roku od 30 dana od dana zaprimanja prijedloga.

Slično navedenom, u Zakonu o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, članu 44. stav 1. propisano je da zaštitnik/ca može da podnese inicijativu za pokretanje disciplinskog

postupka, odnosno postupka za razrješenje lica čijim je radom ili nepostupanjem učinjena povreda ljudskih prava i sloboda.

Zakonom o zaštitniku građana, koji je na snazi u Republici Srbiji, članom 37. stav 4. propisano je da je sastavni dio izveštaja o slučaju preporuka za razrješenje funkcionera, odnosno inicijativa za pokretanje disciplinskog postupka protiv zaposlenog u organu uprave u kojem su utvrđene nepravilnosti i nezakonitosti u radu. Stav 2. daje mogućnost zaštitniku/ci da podnese zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka za prekršaje propisane tim zakonom i Zakonom o zabrani diskriminacije.

U Zakonu o zabrani diskriminacije u BiH, član 7. (2) j) određeno je da Institucija ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine ima pravo da pokreće i učestvuje u postupku za zaštitu od diskriminacije za prekršaje propisane tim zakonom. Takva mogućnost/pravo nije data Instituciji ombudsmana u zakonima kojima se reguliše slobodan pristup informacijama na bilo kojem nivou Bosne i Hercegovine.

Treba reći da su i u Zakonu o ombudsmanu za ljudska prava u BiH u glavi VIII – Odgovornost organa vlasti i zvaničnika date mogućnosti ombudsmanu za djelovanje u slučaju nezakonitog postupanja. Tako je u članu 31. stav 3. data mogućnost ombudsmanu da može umjesto nadležnog organa pokrenuti disciplinski postupak protiv odgovornog službenika ili, tamo gdje je to potrebno, pokrenuti krivični postupak pred sudom. Ostaje nepoznanica da li je Institucija ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine koristila navedeno ovlaštenje u praksi, kao i da li se ovlaštenja data u glavi VIII mogu koristiti samo u postupku istrage, kako je to navedeno u članu 29, a ne i prilikom izvršenja preporuka.

Čini se da su normativna rješenja susjednih zemalja, u slučaju neizvršenja preporuka, potpunija, ali ostaje nepoznanica njihova primjena i realizacija u praksi. U budućnosti bi trebalo razmisliti o jasnijem zakonskom definisanju odgovornosti postupajućih organa i odgovornih službenika. Takođe, trebalo bi Instituciji omogućiti efikasnije zakonske alate za djelovanje u slučaju neizvršavanja preporuka. Bez pune realizacije preporuka donesenih u postupcima po žalbama zbog onemogućavanja slobodnog pristupa informacijama, ne može se reći da ta sloboda postoji u punom obimu i sadržaju.

## GENERALNI ZAKLJUČCI ANALIZE O PRISTUPU INFORMACIJAMA U BOSNI I HERCEGOVINI

Generalni zaključci Analize o pravu na pristup informacijama u Bosni i Hercegovini ukazuju na značajne nedostatke u zakonskom okviru i implementaciji ovog prava na svim nivoima vlasti. Ovi zaključci su sintetizovani na osnovu analize zakonskih propisa, postupanja inspekcijskih organa i drugih institucija zaduženih za nadzor i sprovođenje zakona, kao i na osnovu uvida u sudsku praksu.

Zakon o slobodi pristupa informacijama na nivou BiH ima ozbiljne nedostatke koji ograničavaju njegovo efikasno sprovođenje. Primijećene su nejasnoće i terminološke neusaglašenosti, posebno u vezi s odredbama o testu srazmjernosti i testu javnog interesa, kao i u vezi s rokovima za postupanje po zahtjevima, koji nisu usklađeni sa Zakonom o upravnom postupku BiH. Pored toga, zakon ne predviđa sankcije za kašnjenja i nepravilnosti u rješavanju zahtjeva, što dovodi do manjka odgovornosti institucija.

Inspekcijski nadzor nad dosadašnjim sprovođenjem zakona je ograničen, s niskom učestalošću identifikovanih nepravilnosti i bez značajnijeg pokretanja prekršajnih postupaka. U periodu od pet godina samo tri predmeta (8,5%) od ukupno 35 nadziranih slučajeva rezultirala su nalaganjem mjera zbog povrede zakona. Nedostatak vođenja prekršajnih postupaka zbog kršenja zakona upućuje na zaključak da se organ faktički ne može naći u prekršaju, što može stvoriti percepciju da je nadzor neefikasan i da kaznene odredbe ostaju „mrtvo slovo na papiru“.

Zakoni o slobodi pristupa informacijama u entitetima takođe imaju značajne nedostatke, posebno u dijelu koji se odnosi na proaktivnu transparentnost. Postojeći zakoni u entitetima ne sadrže obavezujuće odredbe o proaktivnom objavljivanju informacija, što je u suprotnosti s međunarodnim standardima transparentnosti. U Republici Srpskoj dodatni problem predstavlja upotreba termina "dopis" za odluke kojima se odlučuje o zahtjevu, što otežava dosljedno tumačenje i primjenu zakona. Takođe, zakon u Republici Srpskoj ne predviđa inspekcijski nadzor, što stvara pravne praznine i otežava sprovođenje zakona.

Zakonski rokovi za postupanje po zahtjevima za pristup informacijama često se prekoračuju, a odluke nisu uvijek u skladu sa zakonom. Pojedini javni organi uporno ignorišu zahtjeve ili proizvoljno primjenjuju zakon, što često rezultira odbijanjem pristupa informacijama. Ovo posebno važi na entitetskom nivou, gdje su stepen transparentnosti i pravna sigurnost u ovom procesu niže u odnosu na institucije na državnom nivou, koje uglavnom postupaju u zakonskim rokovima i češće odobravaju pristup. Zabrinjavajuće je što 43,4% javnih organa koji su prekršili rokove neće snositi nikakve posljedice, što ukazuje na slabu implementaciju mehanizama odgovornosti.

Transparency International BiH bilježi visok stepen uspjeha u sudskim postupcima (87% usvojenih tužbi), što potvrđuje da javni organi često nepravilno primjenjuju zakon. Međutim, sudski procesi su dugotrajni (neki traju i do četiri godine) i skupi, što demotiviše podnosiocima zahtjeva da putem suda traže zaštitu svojih prava. Čak i u slučajevima kada su presude u korist tužilaca, javni organi ponekad odugovlače ili ne ispunjavaju odluke u potpunosti, što dodatno obeshrabruje podnosiocima zahtjeva.

Institucija ombudsmana za ljudska prava BiH zaprimila je značajan broj žalbi zbog kršenja prava na pristup informacijama (1.393 žalbe od 2019. do 2023), što pokazuje raširenost problema u ovoj oblasti. Uprkos tome, od ukupnog broja žalbi, Institucija je izdala tek 359 preporuka, što može ukazivati na ograničen uticaj Ombudsmana u unapređenju prakse javnih organa.

U cjelini, analiza naglašava potrebu za daljim unapređenjem zakonskih okvira i njihove dosljedne primjene, kao i za pojačavanjem odgovornosti javnih organa za kršenje zakona o

pristupu informacijama. Takođe, potrebno je uticati na hitno rješavanje sudskih postupaka i obezbijediti dosljedno sprovođenje sudskih odluka, kako bi se građanima obezbijedio stvarni pristup informacijama.

Navedeni zaključci ukazuju na potrebu za sveobuhvatnim reformama zakona o slobodi pristupa informacijama kako bi se obezbijedila efikasnija implementacija, unaprijedila transparentnost i povećala odgovornost institucija prema građanima u Bosni i Hercegovini.

# ANALIZA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA U BOSNI I HERCEGOVINI

---

Novembar 2024. godine



## Transparency International u BiH

### Sjedište:

**Adresa:**

Krfska 64e, 78000 Banja Luka

**Telefon:**

+387 51 224 520

+387 51 224 521

**Finansije:**

+387 51 216 928

**Fax:**

+387 51 216-369

**Email:**

info@ti-bih.org

### Ispostava

**Adresa:**

Mula Mustafe Bašeskije 9/1, 71 000 Sarajevo

**Telefon:**

+387 33 220 049

**Fax:**

+387 33 220 047



[www.tibih.org](http://www.tibih.org)