



Finansira
Evropska unija



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
Bosna i Hercegovina



VAŠA PRAVA BiH
Legal Aid Network

ANALIZA PRIMJENE ZAKONA O SLOBODI PRISTUPA INFORMACIJAMA U BOSNI I HERCEGOVINI 2026



ANALIZA PRIMJENE ZAKONA O SLOBODI PRISTUPA INFORMACIJAMA U BOSNI I HERCEGOVINI 2026

Autori:

Ena Kljajić Grgić, Marko Vujić

@Transparency International Bosna i Hercegovina

www.ti-bih.org

Ova analiza je urađena u okviru projekta "Access4All: Jačanje pristupa informacijama za učešće građana" koji implementiraju Transparency International u BiH (TI BiH) i Vaša prava BiH (VP BiH) uz finansijsku podršku Evropske Unije. Njen sadržaj je isključiva odgovornost Transparency International u BiH i Vaša prava BiH i ne odražava nužno stavove Evropske unije.



**Finansira
Evropska unija**



ANALIZA PRIMJENE ZAKONA O SLOBODI PRISTUPA INFORMACIJAMA U BOSNI I HERCEGOVINI 2026

Septembar 2026. godine

SADRŽAJ

1. UVOD	06
2. ISTRAŽIVANJE PRIMJENE ZAKONA O SLOBODI PRISTUPA INFORMACIJAMA	07
2.1. Metodološka napomena	07
2.2. Rezultati istraživanja	08
2.2.1. Postupanje u zakonom propisanom roku	08
2.2.2. Potpuno usvajanje zahtjeva	09
2.2.3. Donošenje odluka u zakonom propisanoj formi	10
2.2.4. Ključna analitička zapažanja	11
2.2.5. Indeks ukupne uspješnosti – analitička procjena	11
2.3. Zaključak istraživanja o primjeni zakona	14
2.4. Komparativna analiza rezultata istraživanja za 2024. i 2026. godinu	14
2.4.1. Sažetak	14
2.4.2. Ključni komparativni pokazatelj	15
2.4.2.1. Postupanje u zakonskom roku	15
2.4.2.2. Potpunost odgovora – najizraženiji pozitivni pomak	16
2.4.2.3. Formalna usklađenost – ključni izazov	17
2.4.2.4. Ministarstva u Republici Srpskoj	18
2.4.2.5. Federalna ministarstva	19
2.4.2.6. Centri za socijalni rad	19
2.4.2.7. Obrazovne ustanove	19
2.4.2.8. Zdravstvene ustanove – značajna slabost 2026. godine	20
2.4.3. Šta se suštinski promijenilo između 2024. i 2026. godine?	20
2.4.4. Metodološka ograničenja	20
2.4.5. Ključni analitički nalazi	20
2.5. Zaključak	21

3. ANALIZA UPRAVNIH SPOROVA POKRENUTIH PROTIV JAVNIH ORGANA U PREDMETIMA SLOBODE PRISTUPA INFORMACIJAMA	22
3.1. Uvod	22
3.2. Analiza pokrenutih upravnih sporova	23
3.2.1. Struktura pokrenutih upravnih sporova u odnosu na nivo vlasti	23
3.2.2. Struktura pokrenutih upravnih sporova u odnosu na kategoriju organa	24
3.2.3. Status i epilog pokrenutih upravnih sporova	24
3.3. Opis i analiza upravnih sporova protiv organa uprave u Republici Srpskoj	25
3.3.1. Upravni spor protiv Ministarstva finansija Republike Srpske	25
3.3.2. Upravni spor protiv Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srpske	26
3.3.3. Upravni spor protiv Ministarstva za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju Republike Srpske	27
3.3.4. Upravni spor protiv Ministarstva privrede i preduzetništva Republike Srpske	27
3.3.5. Upravni spor protiv Ministarstva pravde Republike Srpske	27
3.3.6. Upravni spor protiv Centra za socijalni rad Kotor Varoš	28
3.4. Zaključak o implementaciji presuda u upravnim sporovima u Republici Srpskoj	29
3.5. Preporuke javnim organima u Republici Srpskoj	29
3.6. Opis i analiza upravnih sporova protiv organa uprave u Federaciji BiH	30
3.6.1. Upravni spor protiv Ministarstva zdravstva Kantona Sarajevo	31
3.6.2. Upravni spor protiv Ministarstva zdravstva, rada i socijalne zaštite Hercegovačko-neretvanskog kantona	31
3.6.3. Upravni spor protiv Ministarstva obrazovanja, nauke, kulture i sporta Hercegovačko-neretvanskog kantona	32
3.6.4. Upravni spor protiv Ministarstva finansija Hercegovačko-neretvanskog kantona	32
3.6.5. Upravni spor protiv Ministarstva za pitanje boraca i ratnih vojnih invalida Unsko-sanskog kantona	33
3.6.6. Upravni spor protiv Centra za socijalni rad Čitluk	34
3.6.7. Upravni spor protiv Centra za socijalni rad Stolac	34
3.7. Zaključak o implementaciji presuda u Federaciji BiH	36
3.8. Preporuke javnim organima u Federaciji BiH	37

1. 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 antikorupcione 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 dio prava na slobodu izražavanja, pristup informacijama predstavlja ključni pokazatelj stepena demokracije 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 stvarne primjene u praksi zakonodavnog okvira u Bosni i Hercegovini koji reguliše pravo na slobodan pristup informacijama. 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.

Ovo istraživanje je nastavak prethodnog [istraživanja](#) objavljenog 2024. godine, koje daje detaljnu analizu zakonskog okvira koji reguliše slobodan pristup informacijama u BiH, iz kojeg su proizašle konkretne preporuke i inicijative za izmjene zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH.

Prvi dio analize obuhvata direktno istraživanje implementacije zakona kroz analizu postupanja institucija prema zahtjevima koje su uputili Transparency International u BiH (TI BiH) i Vaša prava BiH (VP 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.

Drugi dio analize se odnosi na analizu pokrenutih upravnih sporova protiv javnih organa koji su ili odbili usvojiti izjavljene žalbe na prvostepenu odluku ili u potpunosti ignorisali podnesene zahtjeve. Ova analiza daje uvid u najčešće propuste u primjeni zakona o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini kako u prvostepenom, tako i u drugostepenom postupku, kao i u postupanje javnih organa nakon donošenja sudskih odluka.

2. ISTRAŽIVANJE PRIMJENE ZAKONA O SLOBODI PRISTUPA INFORMACIJAMA

2.1. METODOLOŠKA NAPOMENA

Transparency International u BiH (TI BiH) je u saradnji s organizacijom Vaša prava BiH u okviru projekta „Access4All – 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. Precizirani zahtjevi za slobodan pristup informacijama poslani su u februaru 2026. godine državnim, entitetskim i kantonalnim ministarstvima, institucijama, agencijama, službama, direkcijama institutima i fondovima na nivou Bosne i Hercegovine, entitetskim centrima za socijalni rad, te obrazovnim institucijama.

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 ovog 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 koji se može izvesti zaključak o primjeni zakona od strane istih.

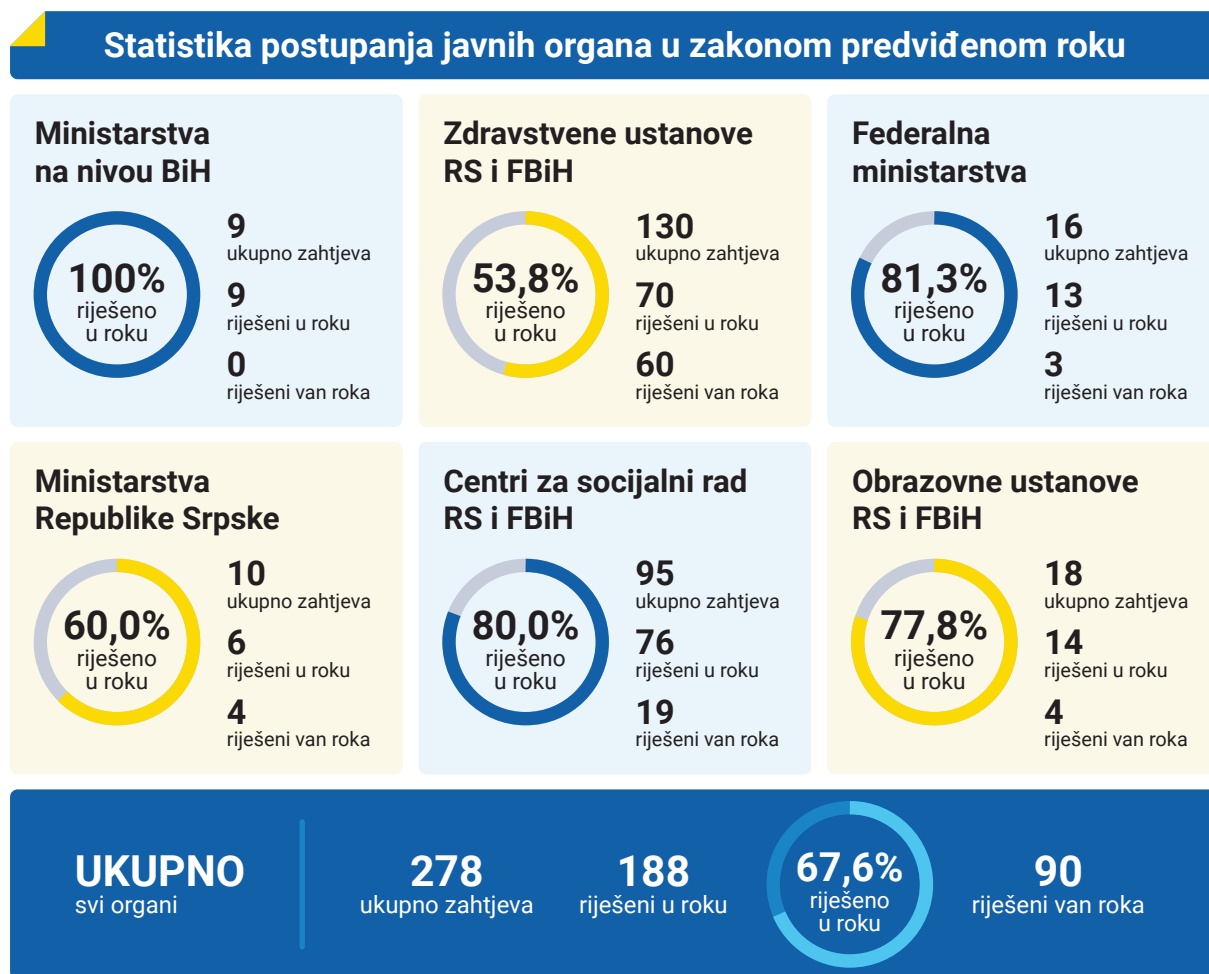
Analizom je obuhvaćeno 278 zahtjeva za slobodan pristup informacijama upućenih javnim organima na različitim nivoima vlasti u različitim oblastima. Posebno su analizirani: postupanje u zakonom predviđenom roku od 15 dana, potpuno usvajanje zahtjeva i dostavljanje svih traženih informacija i donošenje odluka u zakonom propisanoj formi. Od svih javnih organa tražene su sljedeće informacije:

- Informacije o ukupnim izdvajanjima za bruto plate i naknade za 2024. i 2025. godinu;
- Informacije o zaposlenicima s kojima su zaključeni ugovori o radu tokom 2024. i 2025. godine (ime i prezime zaposlenika, radno mjesto, stepen školske spreme, informacije o pripadajućoj osnovnoj plati);
- Kopije ugovora o djelu koji su zaključeni tokom 2024. i 2025. godine (gdje je iz ugovora potrebno da bude vidljivo ime i prezime angažovanog lica i iznos nakade)

2.2. REZULTATI ISTRAŽIVANJA

2.2.1. Postupanje u zakonom propisanom roku

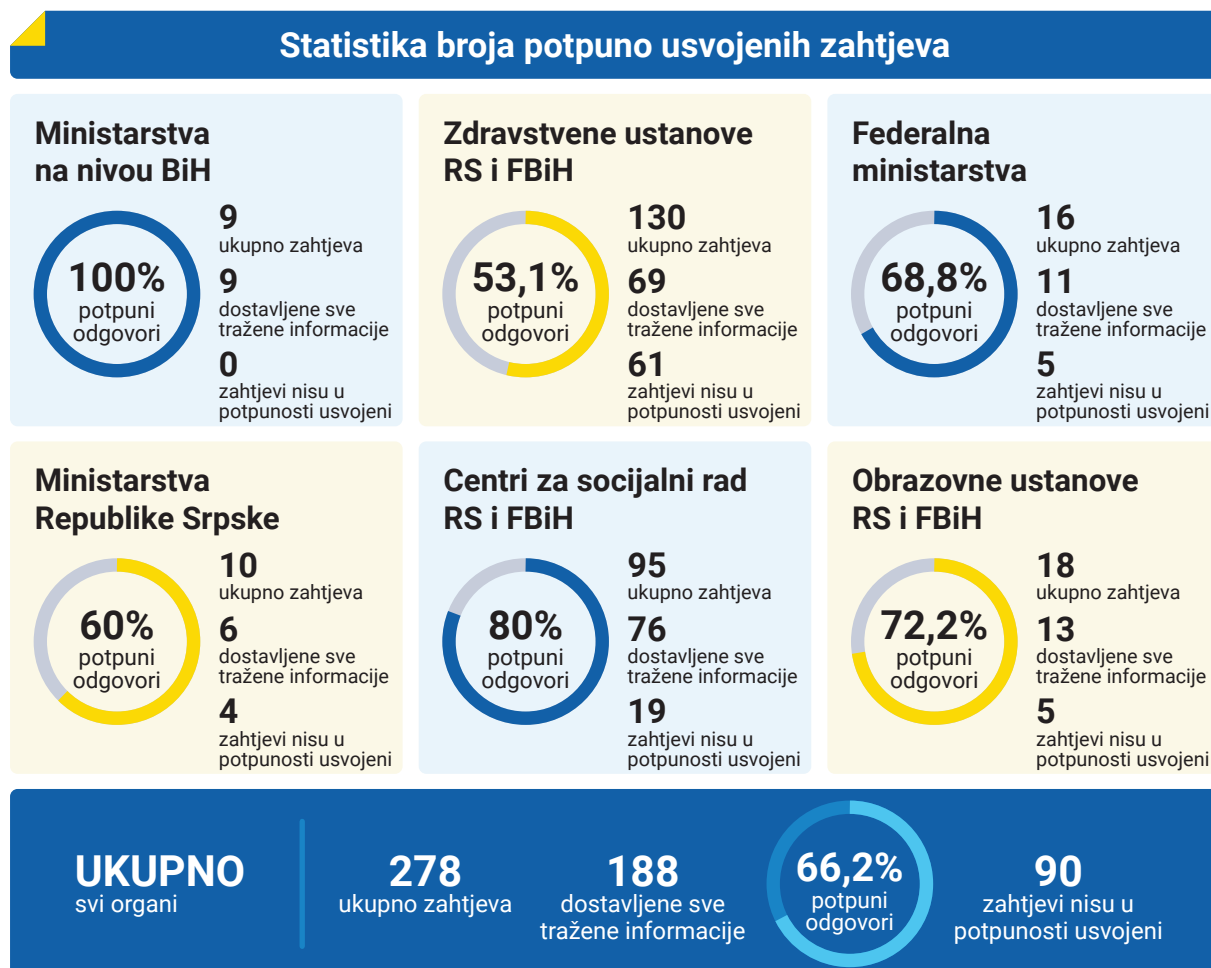
Od ukupno 278 podnesenih zahtjeva, po 188 zahtjeva javni organi su postupili u zakonom propisanom roku, što predstavlja 67.6%. Preostalih 90 zahtjeva, odnosno 32.4% nije riješeno u zakonski propisanom roku od 15 dana. Ovaj rezultat pokazuje da gotovo svaki treći zahtjev nije dobio pravovremenu odluku, što predstavlja jedan od najvažnijih sistemskih problema koji su identifikovani tokom istraživanja.



Komparativno posmatrano, najbolje rezultate imaju ministarstva na nivou BiH, sa 100% postupanja u zakonom predviđenom roku. Slijede ministarstva u Federaciji Bosne i Hercegovine (81.3%), centri za socijalni rad (80%) i obrazovne ustanove (77.8%). Najslabije rezultate imaju zdravstvene ustanove (53.8%) i ministarstva u Republici Srpskoj (60%)

2.2.2. Potpuno usvajanje zahtjeva

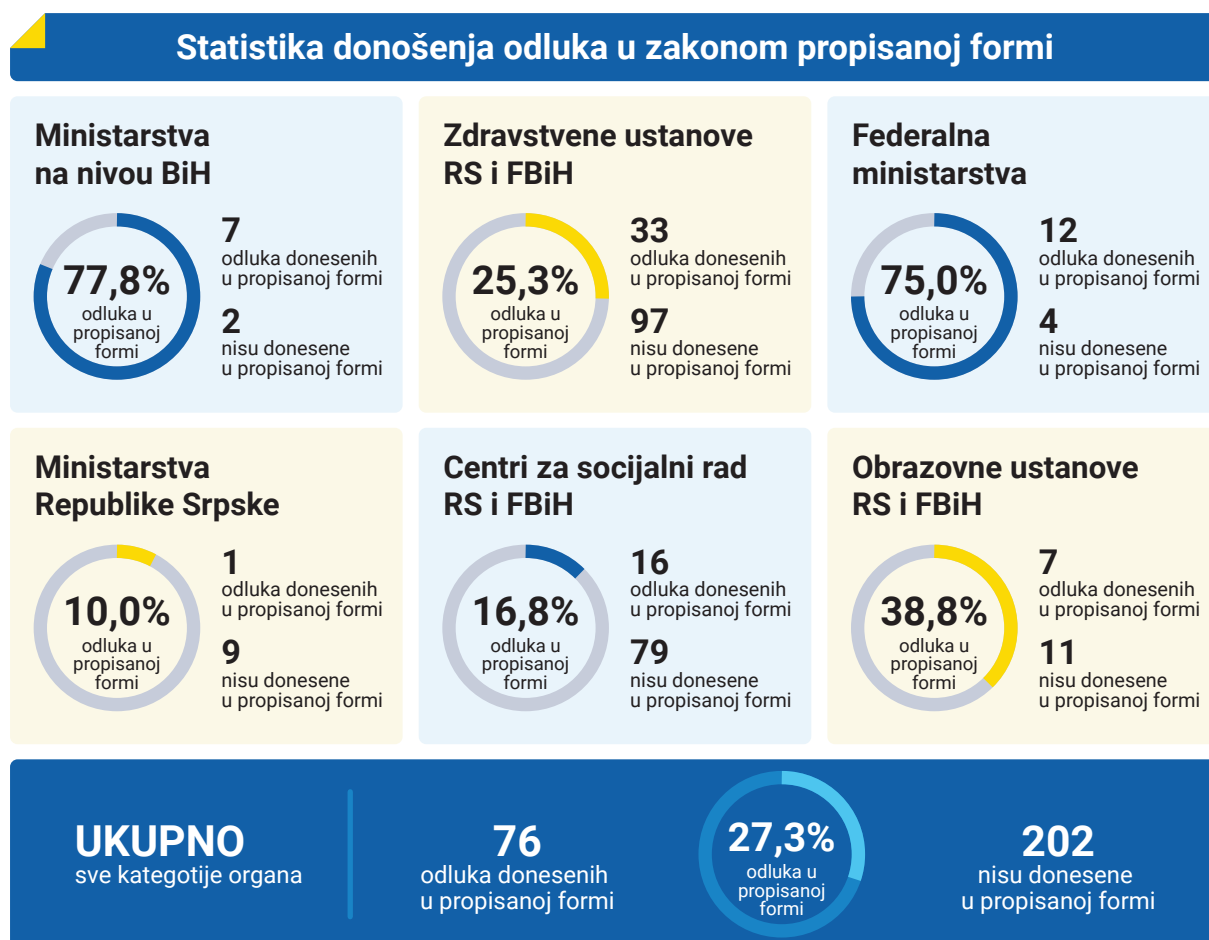
Od ukupno 278 upućenih zahtjeva, u 184 slučaja su dostavljene sve tražene informacije, što predstavlja 66.2% od ukupnog broja upućenih zahtjeva. Drugim riječima, približno jedna trećina zahtjeva nije rezultirala potpunim pristupom traženim informacijama



Najveći procenat potpunog usvajanja zahtjeva zabilježen je kod ministarstava na nivou BiH (100%), zatim kod centara za socijalni rad (80%). Najniži procenat ponovno imaju zdravstvene ustanove (53.1%), dok su ministarstva u Republici Srpskoj u potpunosti usvojili zahtjeve u tek 60% slučajeva.

2.2.3. Donošenje odluka u zakonom propisanoj formi

Pokazatelj da li su donesene odluke u zakonom propisanoj formi predstavlja posebno važan segment analize prava na slobodan pristup informacijama jer ne pokazuje samo da li je organ odgovorio u zakonom pripisanom roku, već da li je odgovor formalno sačinjen na način koji omogućava pravnu sigurnost i djelotvornu zaštitu prava podnosioca zahtjeva. Rezultati analize pokazuju ogromne razlike u donošenju odluka u zakonom propisanoj formi između kategorije organa.



Kao što možemo vidjeti u prethodnoj tabeli, najveći problem u ovom segmentu predstavlja izrazito nizak nivo formalne usklađenosti kod centara za socijalni rad (16,8%) i zdravstvenih ustanova (25,3%). Posebno je indikativan podatak za ministarstva u Republici Srpskoj, gdje je u tokom istraživanja samo jedno ministarstvo donijelo odluku u propisanoj formi, što predstavlja tek 10% uzorka. Istovremeno, ministarstva u Federaciji BiH (75%) i ministarstva na državnom nivou (77,8%) pokazuju znatno viši stepen formalne usklađenosti.

2.2.4. Ključna analitička zapažanja

Na osnovu predstavljenih podataka, ističe se nekoliko ključnih analitičkih zapažanja:

- ***Problem nije samo kašnjenje, već i kvalitet postupanja***

Podaci pokazuju tri različita nivoa problema: rok, potpunost informacija i formalnu zakonitost odluke. Organ može odgovoriti na vrijeme, a ipak ne dostaviti sve informacije ili ne donijeti odluku u orgovarajućoj formi.

- ***Zdravstvene ustanove predstavljaju najslabiju tačku ovog uzorka***

Sa 53.8% postupanja u roku i 53.1% potpunog usvajanja zahtjeva, zdravstvene ustanove imaju najslabiji rezultat među posmatranim kategorijama na oba osnovna indikatora.

- ***Državni nivo pokazuje najstabilniji obrazac***

Ministarstva na nivou BiH imaju 100% pravovremenost i 100% potpunog usvajanja zahtjeva, uz 77.8% odluka u propisanoj formi, što predstavlja najbolji rezultat među posmatranim kategorijama organa.

- ***Entitetski nivo pokazuje izraženije probleme pravne sigurnosti***

Posebno je značajan raskorak između formalne obaveze i stvarne prakse kod ministarstava Republike Srpske, gdje je samo 10% odluka bilo u propisanoj formi, kao i kod centara za socijalni rad i zdravstvenih ustanova.

- ***Trećina zahtjeva ostaje bez pravovremenog postupanja***

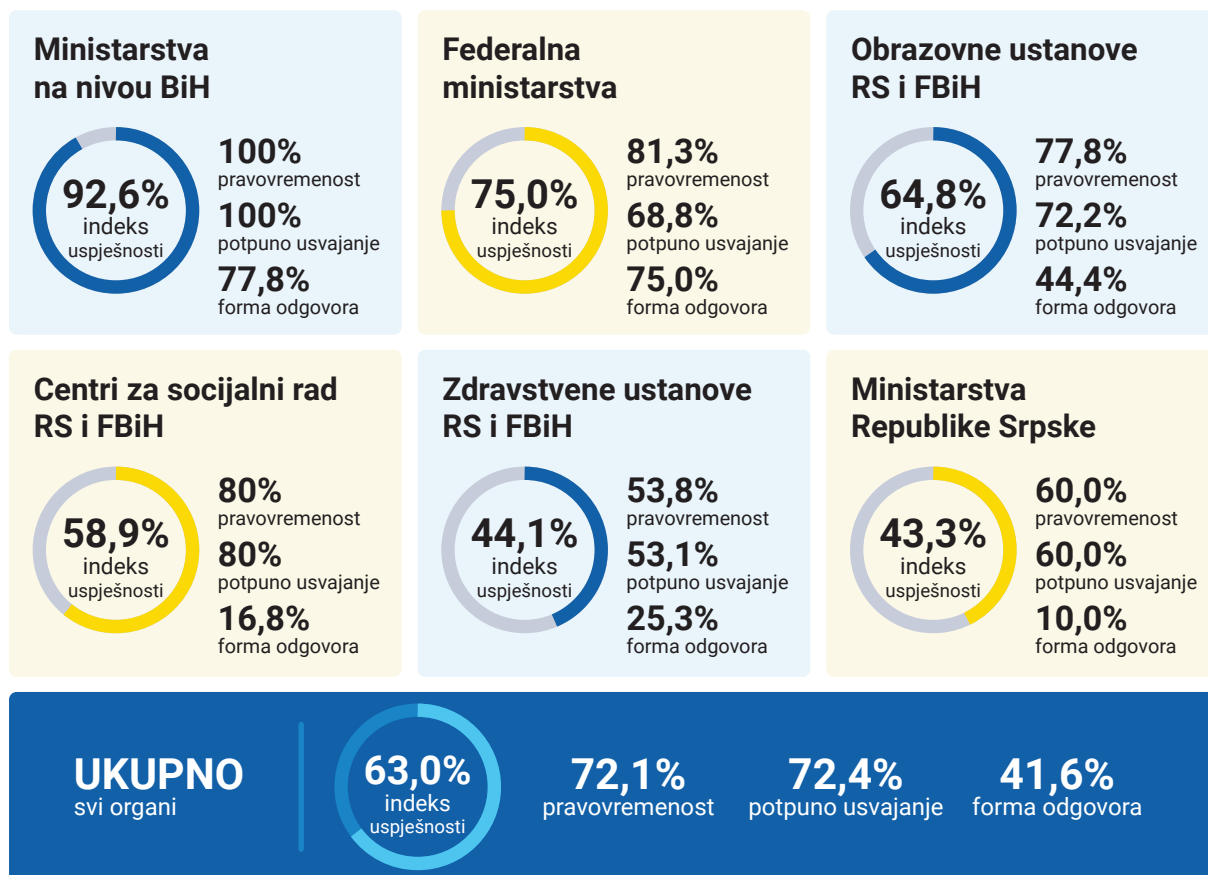
Od 278 poslanih zahtjeva, njih 90 nije riješeno u roku. To nije marginalna pojava, već dovoljno visok udio da se može govoriti o sistemskom, a ne pojedinačnom problemu primjene prava na pristup informacijama.

2.2.5. Indeks ukupne uspješnosti – analitička procjena

Radi jasnijeg poređenja, moguće je posmatrati tri ključna indikatora istovremeno: pravovremenost postupanja na zahtjev za pristup informacijama, potpuno usvajanje zahtjeva, te formalnu usklađenost odluka javnih organa u skladu sa zakonima o slobodi pristupa informacijama. Na toj osnovi se može izvesti kvalitativna rang lista po kategorijama organa, bez tvrdnje da predstavlja službeni statistički indeks:

1. Ministarstva na nivou BiH: prosječni pokazatelj 92.6% (pravovremenost 100%; potpuno usvajanje 100%, forma odgovora 77.8%)
2. Federalna ministarstva: prosječni pokazatelj 75% (pravovremenost 81.3%, potpuno usvajanje 68.8%, forma odgovora 75%)
3. Obrazovne institucije RS i FBiH: prosječni pokazatelj 64.8% (pravovremenost 77.8%, potpuno usvajanje 72.2%, forma odgovora 44.4%)
4. Centri za socijalni rad RS i FBiH: prosječni pokazatelj 58.9% (pravovremenost 80%, potpuno usvajanje 80%, forma odgovora 16.8%)
5. Zdravstvene ustanove RS i FBiH: prosječni pokazatelj: 44.1% (pravovremenost 53.8%; potpuno usvajanje 53.1%, forma odgovora 25.3%)
6. Ministarstva Republike Srpske: prosječni pokazatelj 43.3% (pravovremenost 60%, potpuno usvajanje 60%, forma odgovora 10%)

Indeks ukupne uspješnosti



Indeks ukupne uspješnosti je potrebno posmatrati kao pokazatelj kako pravo na pristup informacijama funkcioniše u stvarnom kontaktu podnosioca zahtjeva sa javnom institucijom. Tri posmatrana kriterija odgovaraju na tri praktična pitanja: da li je organ odgovorio na vrijeme, da li je dao ono što je traženo i da li je to učinio na način koji omogućava pravnu sigurnost podnosioca zahtjeva.

U praksi, to znači sljedeće:

- **Pravovremenost** pokazuje da li podnositelj može računati da će odgovor dobiti u zakonom predviđenom roku. Kašnjenje ne predstavlja samo tehnički propust – ono može odložiti novinarsko istraživanje, građanski nadzor, pokretanje pravnih postupaka ili reakciju na određenu odluku javnog organa.
- **Potpuno usvajanje zahtjeva** pokazuje da li je podnositelj zaista dobio informacije koje je tražio, a ne samo odgovor kojim je organ formalno „zatvorio“ predmet. Visok procenat znači da je veća vjerovatnoća da će podnositelj zahtjeva dobiti cjelovitu traženu informaciju koja mu je potrebna. Nepotpuni odgovori mogu značiti da podnositelj mora podnositi dodatne zahtjeve, koristiti pravne lijekove ili na drugi način pokušavati doći do preostalih podataka.
- **Formalna usklađenost odgovora** pokazuje da li je organ postupak proveo na način koji omogućava podnosiocu da zna šta je organ odlučio, na osnovu čega je odlučio i koja pravna zaštita mu stoji na raspolaganju. Ovo je posebno važno kada se pristup informacijama potpuno ili djelimično odbija. Sama dostava nekog dokumenta nije uvijek dovoljna ako organ pritom ne postupi u odgovarajućoj zakonskoj formi.

Zbog toga se **ukupni indeks ne može svesti na pitanje koliko je institucija „dala informacija“**. Dvije institucije mogu imati sličan broj pozitivno riješenih zahtjeva, ali se njihovo postupanje u

praksi može značajno razlikovati. Jedna može informacije dostavljati brzo i u potpunosti, ali bez odgovarajuće formalne odluke; druga može donositi formalno uredne odluke, ali kasniti ili dostavljati samo dio traženih informacija. Indeks upravo omogućava da se te razlike učine vidljivim.

Posebno je značajan podatak o **formalnoj usklađenosti**, jer rezultati pokazuju da je ona u više kategorija značajno slabija od druga dva pokazatelja. To u praksi znači da problem transparentnosti nije nužno samo u **uskraćivanju informacija**, već i u tome što organi ponekad pravo na pristup informacijama tretiraju kao neformalnu komunikaciju umjesto kao formalni upravni postupak u kojem podnosilac mora imati jasno utvrđen ishod i mogućnost odgovarajuće pravne zaštite.

To je naročito vidljivo kod ministarstava Republike Srpske, gdje pravovremenost i potpuno usvajanje zahtjeva iznose po 60%, dok je formalna usklađenost svega 10%. Praktično, ovaj rezultat sugerira da problem nije samo u tome da li se informacije dostavljaju, već prije svega u načinu na koji se postupanje formalno provodi i dokumentuje.

Kod **centara za socijalni rad** obrazac je drugačiji: pravovremenost i potpuno usvajanje su na 80%, dok je formalna usklađenost 16,8%. To pokazuje da građanin u velikom broju posmatranih slučajeva može dobiti traženu informaciju na vrijeme, ali da način formalizovanja takvog odgovora ostaje značajan problem.

Kod **zdravstvenih ustanova**, međutim, slabiji su svi pokazatelji. To znači da se u ovoj kategoriji istovremeno pojavljuju problemi sa rokovima, potpunim pristupom informacijama i formalnim postupanjem. Takav rezultat ukazuje na širi problem primjene pravila o pristupu informacijama, a ne samo na pojedinačne proceduralne propuste.

S druge strane, rezultat **ministarstava na nivou BiH od 92,6%** pokazuje znatno povoljniji obrazac: zahtjevi su u posmatranom uzorku rješavani pravovremeno i informacije su potpuno usvajane, dok je prostor za poboljšanje prvenstveno u formalnom aspektu odgovora.

Za građanina je krajnji cilj jednostavan: **da dobije traženu informaciju, na vrijeme, u potpunosti i kroz postupak u kojem su njegova prava zaštićena**. Indeks pokazuje koliko se ta tri elementa ostvaruju istovremeno.

Zato rezultat od, na primjer, 75% ne treba razumjeti kao tvrdnju da je institucija „75% transparentna“. Preciznije je reći da je u posmatranom uzorku 75% predstavlja pokazatelj ispunjenosti tri unaprijed određena standarda postupanja. Njegova stvarna vrijednost upravo je u tome što pokazuje gdje nastaje problem – da li organ kasni, uskraćuje dio informacija ili formalno ne provodi postupak na odgovarajući način.

Na taj način indeks prelazi sa pukog **mjerjenja broja odgovora na mjerenje kvaliteta ostvarivanja prava na pristup informacijama u praksi**. To ga čini korisnim ne samo za međusobno poređenje kategorija institucija, već i za identifikovanje konkretnih oblasti u kojima je potrebno unaprijediti praksu javnih organa.

2.3. ZAKLJUČAK ISTRAŽIVANJA O PRIMJENI ZAKONA

Rezultati istraživanja ukazuju da se problem transparentnosti javnih organa u Bosni i Hercegovini ne može svesti isključivo na pitanje da li je odgovor na zahtjev dostavljen. Ključni problem predstavlja neujednačen kvalitet cjelokupnog postupanja. Naime, značajan broj zahtjeva nije riješen u zakonskom roku, dio zahtjeva nije u potpunosti usvojen, a kod velikog broja organa odluke nisu sačinjene u formi koja podnosiocu zahtjeva omogućava punu pravnu sigurnost.

Posebno zabrinjava podatak da 32.4% zahtjeva nije riješeno u zakonskom roku, dok je samo 66.2% zahtjeva rezultiralo dostavljanjem svih traženih informacija. Još izraženiji problem predstavlja formalna usklađenost odluka. Rezultati istraživanja pokazuju velike razlike između institucija, pri čemu pojedine kategorije organa imaju izrazito niske procenete formalne usklađenosti odluka sa zakonom propisanom formom.

Najvažniji zaključak istraživanja jeste da formalno poznavanje zakona očigledno nije praćeno njegovom dosljednom primjenom. Upravo zbog toga pravno na slobodan pristup informacijama ostaje zavisno od nivoa vlasti i vrste institucije kojoj se građanin ili organizacija obraća. Takva neujednačenost proizvodi pravnu nesigurnost i otežava ostvarivanje transparentnosti, javne odgovornosti i kontrole rada javnih organa.

Sa stanovišta institucionalne odgovornosti, nalazi opravdavaju potrebu za pojačanim praćenjem organa sa niskim rezultatima, standardizacijom postupanja, jasnim insistiranjem na donošenju odluka sa svim zakonom propisanim elementima i korištenjem pravnih mehanizama u slučajevima ćutanje uprave ili nepotpunog odgovora. Poseban prioritet trebalo bi usmjeriti na zdravstvene ustanove, ministarstva Republike Srpske, te organe kod kojih je utvrđen izrazito nizak stepen formalne usklađenosti.

2.4. KOMPARATIVNA ANALIZA REZULTATA ISTRAŽIVANJA ZA 2024. I 2026. GODINU

2.4.1. Sažetak

Komparativna analiza rezultata istraživanja za 2024. i 2026. godinu pokazuje da je u toku 2026. godine ostvaren mjerljiv napredak u pojedinim ključnim aspektima ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama. Najizraženije poboljšanje evidentirano je u potpunosti postupanja po zahtjevima, dok je napredak u poštivanju zakonskih rokova umjereniji. Istovremeno, formalna usklađenost odluka sa zakonskim zahtjevima ostaje značajan izazov i predstavlja jednu od ključnih slabosti sistema.

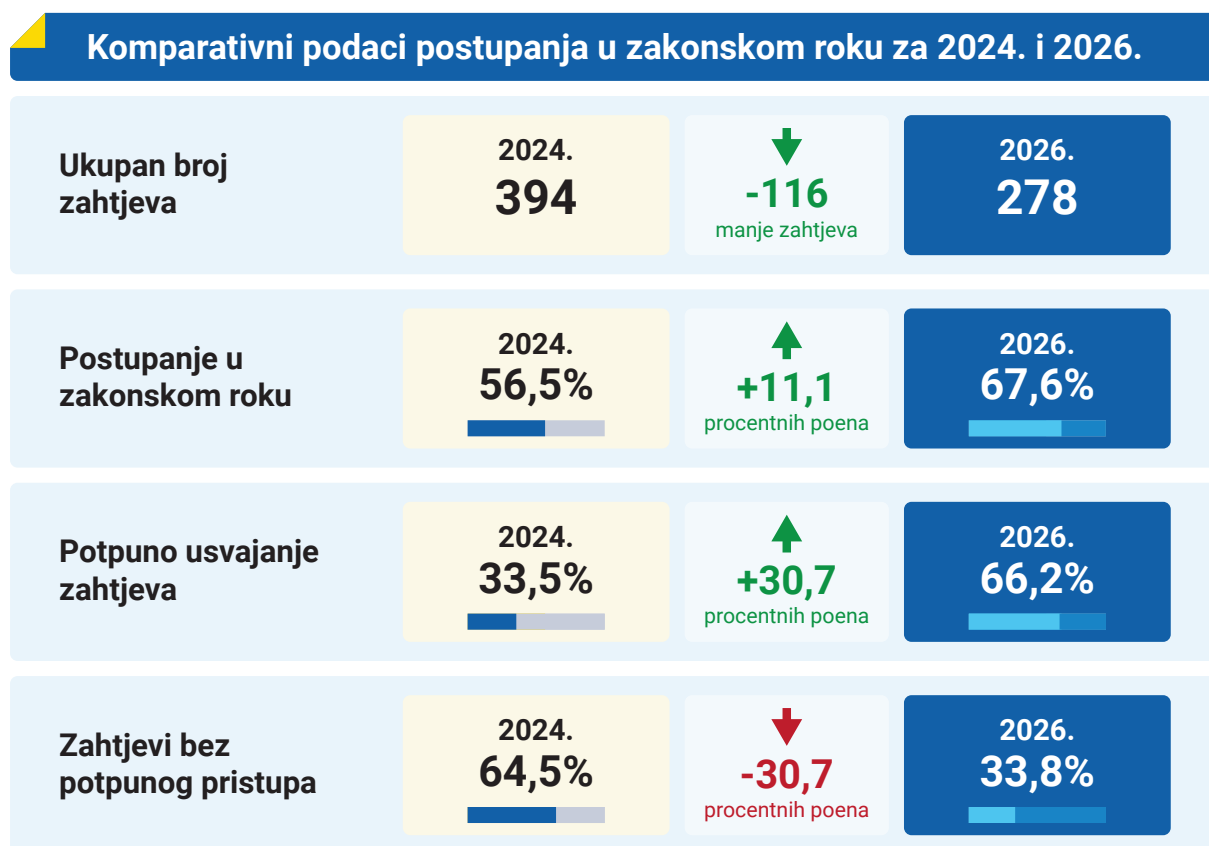
Na nivou ukupnog uzorka, udio zahtjeva riješenih u zakonskom roku povećan je s 56.5% u toku 2024. godine na 67.6% u 2026. godini, što predstavlja povećanje od 11.1%. Još izraženiji pomak zabilježen je kod potpunog usvajanja zahtjeva, s 35.5% u 2024. godini na 66.2% u 2026. godini.

Međutim, podaci ne opravdavaju zaključak da je došlo do ujednačenog i sistemskog poboljšanja rada svih javnih organa. Naprotiv, rezultati ukazuju na izražene razlike između nivoa vlasti i kategorija institucija. Posebno se izdvajaju ministarstva u Republici Srpskoj kod kojih je formalna usklađenost odluka i dalje izrazito niska, kao i zdravstvene ustanove, koje su u 2026. godini ostvarile jedan od najslabijih rezultata.

Stoga se 2026. godina može ocijeniti kao godina vidljivog, ali parcijalnog napretka. Institucije u većoj mjeri dostavljaju tražene informacije, ali praksa postupanja još uvijek nije dovoljno ujednačena da bi se moglo govoriti o stabilnom, predvidivom i u potpunosti pravno sigurnom sistemu ostvarivanja prava na pristup informacijama.

2.4.2. Ključni komparativni pokazatelji

2.4.2.1. Postupanje u zakonskom roku



Jedan od osnovnih pokazatelja efikasnosti postupanja javnih organa jeste sposobnost da se po zahtjevu odluči u zakonom propisanom roku. U istraživanju za 2024. godinu, od ukupno 394 upućenih zahtjeva, njih 233 su riješena u zakonskom roku, odnosno 56.5%. U istraživanju za 2026. godinu, od ukupno 278 upućenih zahtjeva, njih 188 je riješeno u zakonom predviđenom roku, odnosno 67.6%.

Povećanje od 11.1% predstavlja pozitivan pomak i ukazuje na poboljšanje pravovremenosti postupanja javnih organa na zaprimljene zahtjeve za slobodan pristup informacijama. Istovremeno, smanjenje udjela zahtjeva riješenih van roka sa 43.3% na 32.4% potvrđuje da je problem prekoračenja rokova u 2026. godini manje izražen u odnosu na 2024. godinu.

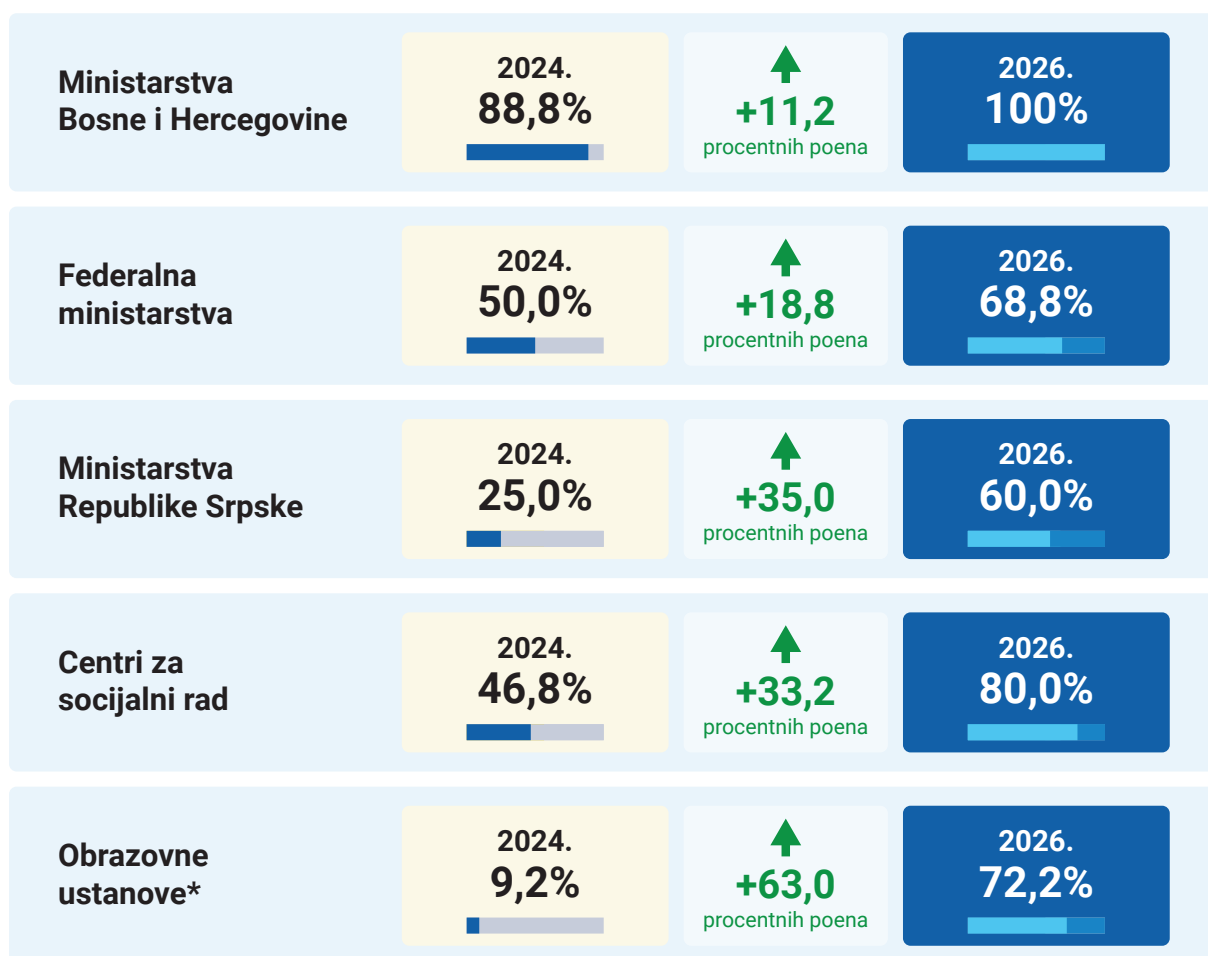
Postupanje u zakonskom roku po kategorijama institucija za 2024. i 2026.



2.4.2.2. Potpunost odgovora – najizraženiji pozitivni pomak

Najznačajnija promjena između dva istraživanja odnosi se na potpuno usvajanje zahtjeva i dostavljanje svih traženih informacija. U 2024. godini potpuni pristup ostvaren je u 35.5% slučajeva, dok je u 2026. godini ovaj pokazatelj dostigao 66.2%.

Potpuno usvajanje zahtjeva po kategorijama institucija za 2024. i 2026.



Povećanje od 30.7 procentnih poena predstavlja najvažniji pozitivan nalaz komparativne analize. Ovakav rezultat ukazuje da je u 2026. godini značajno smanjen problem parcijalnog odgovaranja, odnosno situacija u kojima institucija odgovori, ali ne dostavi sve informacije koje su zahtjevom tražene.

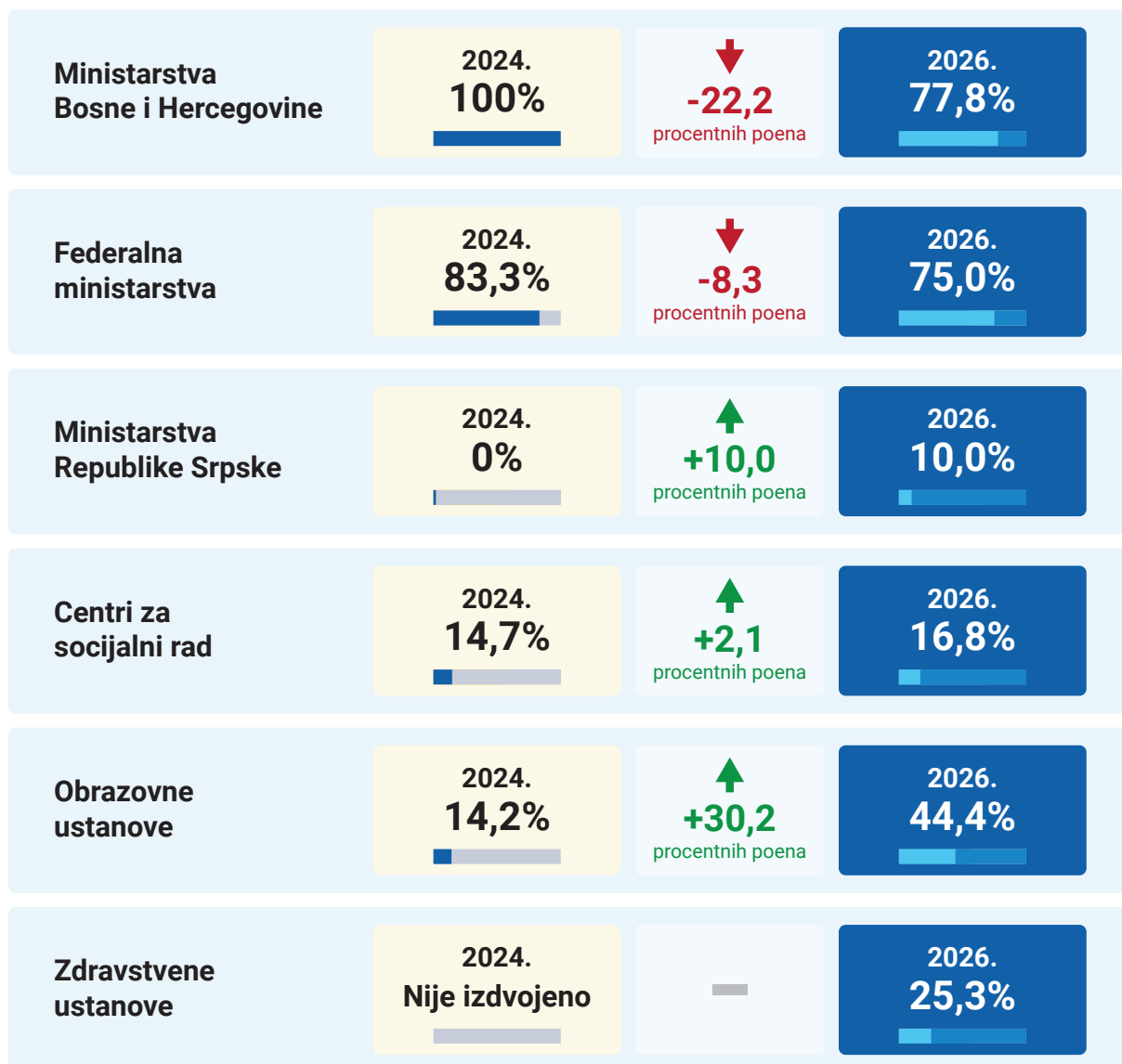
Ovaj trend je naročito važan sa stanovišta stvarnog ostvarivanja prava. Formalno odgovaranje samo po sebi ne znači da je pravo ostvareno. Suštinski pokazatelj jeste da li je podnosiocu zahtjeva omogućen potpun pristup informacijama koje je tražio.

2.4.2.3. Formalna usklađenost – ključni izazov

Formalna usklađenost odluka predstavlja zaseban i veoma važan indikator kvaliteta postupanja. Nije dovoljno da organ odgovori na zahtjev. Način na koji je odluka sačinjena mora omogućiti podnosiocu razumijevanje odluke i korištenje odgovarajućih pravnih mehanizama.

Rezultati za 2026. godinu pokazuju izrazite razlike između kategorija institucija. Ministarstva na nivou BiH donose 77.8% odluka u propisanoj formi, federalna ministarstva 75%, obrazovne ustanove 44%, zdravstvene ustanove 25.3%, centri za socijalni rad 16.8%, dok ministarstva u Republici Srpskoj u samo 10% slučajeva su donijeli odluke u skladu s propisanom formom.

Potpuno usvajanje zahtjeva po kategorijama institucija za 2024. i 2026.

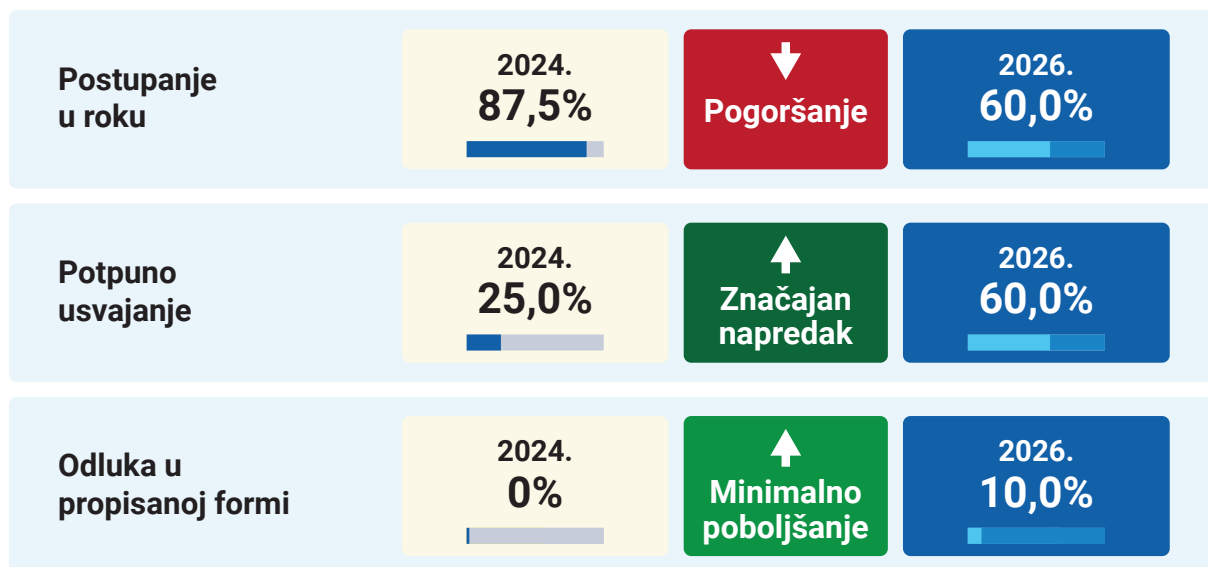


Posebno je zabrinjavajući rezultat ministarstava u Republici Srpskoj. Iako je zabilježeno izvjesno poboljšanje u odnosu na 0% iz 2024. godine, nivo od 10% i dalje ukazuje na veoma nizak stepen formalne usklađenosti. To znači da napredak u faktičkom pristupu nije praćen odgovarajućim unapređenjem proceduralne i pravne sigurnosti.

2.4.2.4. Ministarstva u Republici Srpskoj

Ministarstva u Republici Srpskoj predstavljaju posebno značajan slučaj za komparativnu analizu. U 2026. godini došlo je do značajnog poboljšanja u potpunom usvajanju zahtjeva, ali istovremeno do pogoršanja pravovremenosti odgovora na zahtjeve za slobodan pristup informacijama.

Komparativni rezultati za ministarstva Republike Srpske u 2024. i 2026.



Ovaj rezultat ukazuje na promjene u prirodi problema. Kada ministarstva u Republici Srpskoj odluče da postupe po zahtjevu, veća je vjerovatnoća da će dostaviti potpune informacije nego 2024. godine. Međutim, istovremeno je smanjena pravovremenost postupanja, dok formalna usklađenost ostaje izrazito niska. Sa stanovišta pravne sigurnosti, ovaj nalaz zahtijeva posebnu pažnju u budućim istraživanjima i zagovaračkim aktivnostima.

2.4.2.5. Federalna ministarstva

Federalna ministarstva bilježe uglavnom pozitivan trend. Pravovremenost u odgovorima je povećana sa 75,0% na 81,3%, dok je potpuno usvajanje zahtjeva povećano s 50,0% na 68,8%. Formalna usklađenost odluka smanjena je s 83,3% na 75,0%. Dakle, poboljšanje se prvenstveno ogleda u većoj vjerovatnoći pravovremenog i potpunog odgovora, dok je formalni aspekt postupanja potrebno dodatno unaprijediti.

2.4.2.6. Centri za socijalni rad

Centri za socijalni rad bilježe značajan napredak u dva ključna indikatora. Postupanje u roku povećano je s 70,8% na 80,0%, dok je potpuno usvajanje zahtjeva poraslo s 46,8% na 80,0%.

Istovremeno, formalna usklađenost ostaje izrazito niska: povećana je s 14,7% na svega 16,8%. To potvrđuje obrazac koji se pojavljuje i kod drugih kategorija – poboljšanje faktičkog pristupa informacijama ne prati nužno poboljšanje proceduralnog standarda odlučivanja.

2.4.2.7. Obrazovne ustanove

Obrazovne ustanove pokazuju jedan od najvećih nominalnih pomaka. Postupanje u roku povećano je s 25,5% na 77,8%, potpuno usvajanje s 9,2% na 72,2%, a formalna usklađenost s 14,2% na 44,4%.

Ovakav rezultat ukazuje na izrazito poboljšanje, ali ga treba tumačiti uz metodološku rezervu zbog različitog obuhvata kategorije u dva istraživanja.

2.4.2.8. Zdravstvene ustanove – značajna slabost 2026. godine

Zdravstvene ustanove predstavljaju posebno izdvojenu kategoriju u istraživanju za 2026. godinu. Od 130 zahtjeva, 53,8% riješeno je u zakonskom roku, 53,1% je potpuno usvojeno, dok je samo 25,3% odluka doneseno u propisanoj formi.

Ovaj rezultat je posebno značajan zbog veličine uzorka: zdravstvene ustanove obuhvataju 130 od ukupno 278 zahtjeva. Njihov rezultat stoga značajno utiče na ukupnu sliku za 2026. godinu i predstavlja važnu oblast za buduće praćenje.

2.4.3. Šta se suštinski promijenilo između 2024. i 2026. godine?

Komparativno posmatrano, najvažnija promjena nije samo u većem broju pravovremenih odgovora, već u činjenici da je znatno veći udio zahtjeva rezultirao potpunim pristupom informacijama. To predstavlja kvalitativno važan pomak u ostvarivanju prava.

Međutim, istovremeno ostaje izražen raskorak između faktičkog pristupa informacijama i proceduralne pravne sigurnosti. Institucija može dostaviti tražene informacije, a da pritom ne postupi u roku ili da odluku ne sačini u formi koja podnosiocu omogućava punu pravnu zaštitu. Zbog toga se transparentnost u 2026. godini ne može procjenjivati samo na osnovu procenta dostavljenih informacija. Potrebno je istovremeno posmatrati najmanje tri dimenzije: pravovremenost, potpunost i formalnu zakonitost postupanja.

2.4.4. Metodološka ograničenja

Komparativni zaključci moraju se tumačiti uz određeni metodološki oprez. Ukupan broj zahtjeva smanjen je s 394 u 2025. na 278 u 2026. godini, a struktura posmatranih kategorija institucija nije identična. U 2026. godini, između ostalog, posebno su izdvojene zdravstvene ustanove, dok je obuhvat pojedinih drugih kategorija drugačije definisan.

Zbog toga nije metodološki opravdano tvrditi da je svaka institucija ili svaka kategorija organa pojedinačno napredovala. Pouzdanije je govoriti o ukupnom trendu i o promjenama unutar kategorija koje su dovoljno uporedive.

2.4.5. Ključni analitički nalazi

Na osnovu analiziranih podataka, moguće je izdvojiti sljedeće ključne analitičke nalaze:

- Rezultati za 2026. godinu ukazuju na opće poboljšanje postupanja institucija u odnosu na 2024. godinu, prije svega u pogledu ishoda zahtjeva i poštivanja rokova. Ipak, napredak nije ujednačen u svim segmentima postupka niti među svim kategorijama institucija.
- Najizraženiji napredak zabilježen je kod potpunog usvajanja zahtjeva. Udio potpuno usvojenih zahtjeva povećan je s 35,5% u 2024. na 66,2% u 2026. godini, što predstavlja povećanje od 30,7 procenata i ukazuje na znatno veću dostupnost traženih informacija.
- Poštivanje zakonskih rokova poboljšano je za 11,1%. Međutim, činjenica da 32,4% zahtjeva i dalje nije riješeno u propisanom roku pokazuje da neblagovremeno postupanje ostaje sistemski značajan problem i da pravo na pristup informacijama u znatnom broju slučajeva nije ostvareno u vremenskom okviru predviđenom zakonom.
- Formalna zakonitost akata kojima institucije odlučuju o zahtjevima ostaje jedna od izraženijih slabosti sistema. Pozitivan ishod zahtjeva sam po sebi ne znači i potpuno zakonito postupanje ukoliko odluka nije donesena u propisanoj formi i ne sadrži elemente potrebne za djelotvorno korištenje pravnih sredstava.

- Posebno odstupanje zabilježeno je kod ministarstava u Republici Srpskoj, gdje je svega 10% odluka doneseno u propisanoj formi. Takav rezultat ukazuje na izrazit problem formalne usklađenosti postupanja ove kategorije organa i zahtijeva dodatnu analizu sadržaja odluka, pravnih pouka i načina primjene relevantnih procesnih odredbi
- Zdravstvene ustanove u 2026. godini ostvaruju slabije rezultate u posmatranim indikatorima, zbog čega predstavljaju kategoriju institucija kod koje bi trebalo nastaviti intenzivnije praćenje dostupnosti informacija, rokova postupanja i formalne zakonitosti odluka.
- Ministarstva na nivou Bosne i Hercegovine pokazuju najstabilniji obrazac postupanja među posmatranim kategorijama institucija. Stabilnost se, međutim, treba posmatrati odvojeno od ukupnog nivoa usklađenosti sa zakonskim obavezama i ne znači nužno da su u svim pojedinačnim segmentima otklonjene nepravilnosti.
- Ukupni rezultati pokazuju da je napredak u faktičkoj dostupnosti informacija izraženiji od napretka u procesnoj i formalnopravnoj usklađenosti. Sistem, prema tome, u većoj mjeri omogućava pristup traženim informacijama, ali i dalje pokazuje značajne nedostatke u rokovima, formi odlučivanja i pravnoj sigurnosti podnosilaca zahtjeva.

2.5. ZAKLJUČAK

Na osnovu raspoloživih podataka može se zaključiti da je u 2026. godini ostvaren stvaran i mjerljiv napredak u ostvarivanju prava na slobodan pristup informacijama u odnosu na 2024. godinu. Taj napredak naročito je izražen u pogledu potpunog usvajanja zahtjeva, dok je poboljšanje pravovremenosti postupanja umjerenije.

Ipak, rezultati istovremeno pokazuju da napredak nije ravnomjeran niti je praćen dovoljnim stepenom proceduralne standardizacije. Visok udio zahtjeva koji se i dalje ne rješavaju u zakonskom roku, sa izrazito niskom formalnom usklađenošću kod pojedinih institucija, ukazuje da postoje ozbiljni nedostaci u praktičnoj primjeni propisa.

Stoga bi najpreciznija ocjena bila da je 2026. godina godina vidljivog napretka u faktičkoj dostupnosti informacija, ali ne i godina potpune institucionalne konsolidacije sistema pristupa informacijama. Drugim riječima, institucije su u većoj mjeri spremne da informacije učine dostupnim, ali praksa još uvijek nije dovoljno ujednačena, pravno sigurna i predvidiva.

Za dalji napredak potrebno je fokus usmjeriti ne samo na broj odgovora i procenat dostavljenih informacija, već i na poštovanje rokova, kvalitet obrazloženja, pravilnu formu odluka, dosljednu primjenu zakonskih izuzetaka i provođenje testa javnog interesa. Upravo kombinacija ovih elemenata daje potpuniju sliku stvarnog nivoa ostvarivanja prava na pristup informacijama.

3. ANALIZA UPRAVNIH SPOROVA POKRENUTIH 2004. GODINE PROTIV JAVNIH ORGANA U PREDMETIMA SLOBODE PRISTUPA INFORMACIJAMA

3.1. UVOD

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" 2024. godine sprovodio 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 bio 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.

Zahtjevi za pristup informacijama su poslani na adrese 394 javna organa, te su bili 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).

3.2. ANALIZA POKRENUTIH UPRAVNIH SPOROVA

Transparency International u BiH je u okviru istraživanja pokrenuo 18 upravnih sporova protiv javnih organa koji su ili odbili izjavljene žalbe ili potpuno ignorisali podnesene zahtjeve, što dovodi do zaključka da je od ukupnog broja pokrenutih postupaka pristupa informacijama njih 4,57% rezultiralo pokretanjem upravnih sporova pred nadležnim sudovima.

3.2.1. Struktura pokrenutih upravnih sporova u odnosu na nivo vlasti



Iz prikazane tabele vidljivo je da je najveći broj upravnih sporova (9) pokrenut protiv odluka javnih organa u kantonima u Federaciji Bosne i Hercegovine, zatim slijede sporovi pokrenuti protiv odluka javnih organa na nivou entiteta Republika Srpska (5). Na lokalnom nivou u Federaciji Bosne i Hercegovine pokrenuta su tri upravna spora, dok je na loklanom nivou u Republici Srpskoj pokrenut jedan upravni spor. Na državnom nivou i nivou Federacije Bosne i Hercegovine nije pokrenut ni jedan upravni spor. Činjenica da protiv organa na državnom nivou i nivou Federacije BiH nije pokrenut nijedan upravni spor ukazuje na značajne razlike u postupanju i stepenu poštovanja prava na slobodan pristup informacijama između različitih nivoa vlasti. Iz prikazane tabele vidljivo je da je najveći broj upravnih sporova (9) pokrenut protiv odluka javnih organa u kantonima u Federaciji Bosne i Hercegovine, zatim slijede sporovi pokrenuti protiv odluka javnih organa na nivou entiteta Republika Srpska (5). Na lokalnom nivou u Federaciji Bosne i Hercegovine pokrenuta su tri upravna spora, dok je na loklanom nivou u Republici Srpskoj pokrenut jedan upravni spor. Na državnom nivou i nivou Federacije Bosne i Hercegovine nije pokrenut ni jedan upravni spor. Činjenica da protiv organa na državnom nivou i nivou Federacije BiH nije pokrenut nijedan upravni spor ukazuje na značajne razlike u postupanju i stepenu poštovanja prava na slobodan pristup informacijama između različitih nivoa vlasti.

3.2.2. Struktura pokrenutih upravnih sporova u odnosu na kategoriju organa

Struktura pokrenutih sporova po kategorijama organa	
Kategorija tuženog organa	Broj pokrenutih sporova
Ministarstva u Republici Srpskoj	5
Ministarstva u kantonima u Federaciji BiH	9
Centri za socijalni rad u Republici Srpskoj	1
Centri za socijalni rad u Federaciji BiH	3

Podaci pokazuju da su upravni sporovi najčešće pokretani protiv kantonalnih ministarstava u Federaciji BiH (9 sporova), što čini polovinu od ukupnog broja pokrenutih sporova. Slijede ministarstva u Republici Srpskoj sa 5 sporova, dok je protiv centara za socijalni rad pokrenuto ukupno 4 spora – 3 u Federaciji BiH i 1 u Republici Srpskoj. Struktura sporova ukazuje da su ministarstva činila najveći dio tuženih organa (14 od ukupno 18 sporova, odnosno 77,8%), dok se preostalih 22,2% odnosi na centre za socijalni rad.

Kada uporedimo pokazatelje koji se odnose na nivo vlasti i kategoriju tuženog organa dolazimo do zaključka da protiv ministarstava na nivou Bosne i Hercegovine i Federacije BiH nije pokrenut nijedan upravni spor. Predstavljeni podaci mogu ukazivati na razlike u postupanju javnih organa prema zahtjevima za pristup informacijama na različitim nivoima vlasti, pri čemu se posebno izdvajaju kantonalna ministarstva u Federaciji BiH i ministarstva Republike Srpske kao kategorije organa protiv čijih odluka je najčešće bilo potrebno pokretati upravne sporove.

3.2.3. Status i epilog pokrenutih upravnih sporova

Status pokrenutih upravnih sporova	
Ukupan broj pokrenutih upravnih sporova	18
Broj okončanih upravnih sporova	13
Broj usvojenih tužbi	13
Broj odbijenih tužbi	0
Broj ponovo pokrenutih upravnih sporova	2
Sporovi u toku	5

Od ukupno 18 pokrenutih upravnih sporova, 13 je okončano, dok je 5 sporova još uvijek u toku. Od okončanih sporova, svih 13 tužbi je usvojeno, dok nijedna tužba nije odbijena. U dva slučaja upravni spor je ponovo pokrenut, što ukazuje na potrebu za daljim pravnim djelovanjem radi ostvarivanja prava na pristup informacijama. Ukupni ishodi sporova ukazuju na visoku uspješnost pokrenutih upravnih sporova, budući da je u svim do sada okončanim predmetima sud odlučio u korist Transparency International u BiH.

3.3. OPIS I ANALIZA UPRAVNIH SPOROVA PROTIV ORGANA UPRAVE U REPUBLICI SRPSKOJ

U Republici Srpskoj pokrenuto je ukupno šest upravnih sporova, pet sporova protiv entitetskih ministarstava (republički organi uprave), te jedan upravni spor protiv Centra za socijalni rad u Kotor Varoši (javna ustanova čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave). Svi upravni sporovi okončani su donošenjem sudskih odluka u korist Transparency International u BiH. Indikativno je da su u dva predmeta republički organi uprave (Ministarstvo finansija Republike Srpske i Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srpske) uprkos donesenim presudama, naknadno donosili odluke koje su bile suprotne stavovima suda zbog čega je Transparency International u BiH bio primoran da ponovno pokreće upravne sporove, koji su takođe okončavani u korist organizacije. Posebno je važno naglasiti da se problem u analiziranim predmetima ne završava donošenjem nezakonite odluke o pristupu informacijama, te da se isti nastavlja i nakon sudske intervencije, kroz nepostupanje po presudi, kašnjenje ili ponovno uskraćivanje informacija. U nastavku je prikazan detaljniji opis pojedinačnih upravnih sporova.

Prikaz javnih organa protiv kojih su pokrenuti upravni sporovi u RS

Tuženi javni organ
**Ministarstvo finansija
Republike Srpske**

2 Broj
pokrenutih sporova

Tuženi javni organ
**Ministarstvo unutrašnjih
poslova Republike Srpske**

2 Broj
pokrenutih sporova

Tuženi javni organ
**Ministarstvo za prostorno
uređenje, građevinarstvo i
ekologiju Republike Srpske**

1 Broj
pokrenutih sporova

Tuženi javni organ
**Ministarstvo pravde
Republike Srpske**

1 Broj
pokrenutih sporova

Tuženi javni organ
**Ministarstvo privrede i
preduzetništva Republike
Srpske**

1 Broj
pokrenutih sporova

Tuženi javni organ
**Centar za socijalni rad
Kotor Varoš**

1 Broj
pokrenutih sporova

3.3.1. Upravni spor protiv Ministarstva finansija Republike Srpske

Ministarstvo finansija Republike Srpske je postupajući po zahtjevu za pristup informacijama donijelo dopis kojim je odbijen je pristup traženim informacijama. Transparency International u BiH je namjeravao da izjavi žalbu na dopis, ali s obzirom da je isti bio formalno manjkav jer nije sadržavao ni potpis ni pečat, od Ministarstva je zatraženo da odluku po zahtjevu dostavi u formi koja je propisana Zakonom o slobodi pristupa informacijama RS i Zakonom o opštem upravnom postupku RS. Ministarstvo je dostavilo potpisanu i ovjerenu odluku koja je nazvana „Odgovor“ i kojom je zahtjev odbijen. Protiv ove odluke izjavljena je žalba drugostepenom organu. Postupajući po žalbi, Ministarstvo je donijelo drugostepenu odluku koju je takođe nazvalo „Odgovor“ umjesto rješenje. Protiv drugostepene odluke Ministarstva pokrenut je upravni spor pred Okružnim sudom u Banjaluci, koji je okončan na način da je tužba uvažena, a odluka Ministarstva poništena. Sud je u presudi potvrdio da je donošenjem „Odgovora“ Ministarstvo nezakonito postupilo, te da Transparency International u BiH nije tražio odgovore na pitanja nego pristup tačno određenim informacijama.

Postupajući po presudi Ministarstvo je donijelo novu odluku u formi rješenja, ali je istom ponovno odbijen pristup traženim informacijama pa je Transparency International u BiH ponovno izjavio žalbu, a nakon prijema drugostepene odluke pokrenut je još jedan upravni spor protiv Ministarstva finansija Republike Srpske, koji je takođe okončan presudom u korist organizacije. Ministarstvo finansija nije postupilo po presudi niti donijelo novi upravni akt.

Konkretni predmet je ukazao na višestruko nezakonito postupanje Ministarstva finansija Republike Srpske, ne samo u postupku odlučivanja po zahtjevu za pristup informacijama, nego i nakon donošenja sudskih odluka. Uprkos čak dvije sudske odluke, Ministarstvo nije postupilo po posljednjoj presudi niti donijelo novi upravni akt, čime je stavilo do znanja da nema namjeru da poštuje važeće pravne propise.

3.3.2. Upravni spor protiv Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srpske

Odlučujući o zahtjevu za pristup informacijama Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srpske je, donijelo odluku kojom je odbijen pristup dijelu traženih informacija, uz obrazloženje da bi njihovo dostavljanje bilo u suprotnosti sa propisima o zaštiti ličnih podataka. Protiv ove odluke Transparency International u BiH je izjavio žalbu, ukazujući, između ostalog, na javni interes za objavljivanje traženih informacija i činjenicu da se zahtjev odnosi na podatke o radu i trošenju javnih sredstava. Postupajući po žalbi, drugostepeni organ je poništio prvostepenu odluku i predmet vratilo na ponovni postupak.

U ponovnom postupku Ministarstvo nije postupilo u zakonom propisanom roku, zbog čega je Transparency International u BiH urgirao donošenje odluke. Ministarstvo je potom donijelo odluku kojom je djelimično odobrilo pristup informacijama o ukupnim izdvajanjima za bruto plate i naknade, dok je ponovo odbilo pristup podacima o zaposlenicima i ugovorima o djelu. Protiv ove odluke izjavljena je žalba, koja je odbijena kao neosnovana, uz obrazloženje da bi dostavljanje imena i drugih podataka o zaposlenicima predstavljalo zadiranje u njihovu privatnost i da za objavljivanje tih podataka nije utvrđen osnov za primjenu prava na pristup informacijama. Protiv drugostepenog rješenja pokrenut je upravni spor, koji je okončan presudom Okružnog suda u Banjaluci u korist Transparency International u BiH. Sud je poništio rješenje Ministarstva, nalažući mu da donese novu odluku u skladu sa pravnim shvatanjem i primjedbama suda.

Postupajući po presudi, Ministarstvo je poništilo svoju raniju odluku i predmet vratilo na ponovno odlučivanje, ali je u ponovljenom postupku ponovo odbilo pristup traženim informacijama o imenima i prezimenima zaposlenih angažovanih u 2022. i 2023. godini i ugovorima o djelu zaključenim u periodu 2021 - 2023. godine. Transparency International u BiH je ponovo izjavio žalbu, ukazujući, između ostalog, da Ministarstvo nije postupilo u skladu sa pravnim shvatanjem suda. Ministarstvo je žalbu odbilo, ostajući pri stavu da bi dostavljanje traženih podataka predstavljalo zadiranje u privatnost zaposlenih.

Potom je pokrenut i drugi po redu upravni spor, koji je takođe okončan presudom kojom je tužba Transparency International u BiH usvojena, a odluka Ministarstva unutrašnjih poslova RS poništena. Postupajući u ponovnom postupku Minsitarstvo je donijelo rješenje kojim je poništena prvostepena odluka, te je predmet vraćen prvostepenom organu na ponovno odlučivanje. Prvostepeni organ nije donio odluku u zakonom predviđenom roku, zbog čega je Transparency International u BiH izjavio žalbu zbog „ćutanja administracije“. Ministarstvo unutrašnjih poslova RS usvojilo je ovu žalbu, te naložilo prvostepenom organu da donese odluku.

3.3.3. Upravni spor protiv Ministarstva za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju Republike Srpske

Upravni spor pokrenut je zbog nepostupanja drugostepenog organa Ministarstva za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju Republike Srpske po izjavljenoj žalbi na odluku prvostepenog organa, tačnije zbog „ćutanja administracije“. Prvostepeni organ je postupajući po zahtjevu donio odluku naslovljenu kao „Odgovor na upit“, a osim ove terminološke nepravilnosti, odlukom nije riješen jedan dio zahtjeva zbog čega je Transparency International u BiH izjavljivao žalbu. Drugostepeni organ nije riješio žalbu u zakonom propisanom roku, zbog čega je pokrenut upravni spor koji je okončan presudom Okružnog suda u Banjaluci kojom je tužba usvojena, te naloženo Ministarstvu da donese odluku po žalbi. Ministarstvo je ignorisalo upute suda i nije postupilo po presudi, te je Transparency International u BiH pokrenuo dalju proceduru vezanu za donošenje odluke.

3.3.4. Upravni spor protiv Ministarstva privrede i preduzetništva Republike Srpske

Ministarstvo privrede i preduzetništva Republike Srpske odbilo je zahtjev za pristup informacijama uz obrazloženje da se traženi podaci za svaku godinu pojedinačno nalaze u Izvještajima o provedenoj fiskalnoj reviziji Ministarstva privrede i preduzetništva Republike Srpske i svim zainteresovanim su dostupni na sajtu navedene institucije. Transparency International u BiH izjavio je žalbu na prvostepenu odluku, a ista je djelimično usvojena na način da je odobren pristup svim informacijama sem kopijama ugovora o djelu, sa obrazloženjem da tražene informacije uključuju lične interese koje se odnose na privatnost trećeg lica. Protiv odluke drugostepenog organa pokrenut je upravni spor pred Okružnim sudom u Banjaluci koji je okončan na način da je tužba uvažena, odluka Ministarstva poništena te predmet vraćen na ponovni postupak. Ministarstvo nije postupilo po presudi niti je donijelo novi upravni akt.

3.3.5. Upravni spor protiv Ministarstva pravde Republike Srpske

Postupajući po zahtjevu za pristup informacijama Ministarstvo je donijelo dopis kojim djelimično odobren pristup informacijama koje su se odnosile na ukupna izdvajanja za bruto i neto plate i naknade za 2022. i 2023. godine, te informacije o osobama sa kojima je zaključen ugovor o radu u 2022. i 2023. godini, međutim odbijen je pristup informacijama o iznosu pripadajuće osnovne plate lica koja su zasnovala radni odnos u 2022. i 2023. Pristup ovim informacijama odbijen je bez ikakvog obrazloženja i bez primjene odgovarajućih odredbi Zakona o slobodi pristupa informacijama RS. Iako je na ove okolnosti ukazano u podnesenoj žalbi na prvostepenu odluku, drugostepeni organ Ministarstva pravde RS nije uvažio žalbene navode zbog čega je pokrenut upravni spor pred Okružnim sudom u Banjaluci.

Okružni sud usvojio je tužbu Transparency International u BiH, poništio odluku Ministarstva i vratio predmet na ponovno odlučivanje. Sud je utvrdio da je informacija o osnovnoj plati bila uskraćena praktično samo pozivanjem na odredbe Zakona o radu RS. Sud je utvrdio da Ministarstvo nije pravilno primijenilo Zakon o slobodi pristupa informacijama RS, da nije utvrdilo konkretan zakonski izuzetak, nije sprovelo test javnog interesa i nije odmjerilo eventualnu štetu po privatnost naspram interesa javnosti da dobije informacije. Sud je u presudi posebno konstatovao problem što u prvostepenom postupku nije odlučivao službenik za informisanje i naglasio je potrebu očuvanja prava na žalbu.

Ministarstvo pravde RS nije postupilo po presudi u okviru zakonom propisanog roka, zbog čega je upućivan zahtjev za donošenjem upravnog akta po presudi. Ministarstvo je nakon ovog obraćanja usvojilo zahtjev te donijelo rješenje kojim je u potpunosti udovoljeno zahtjevu za pristup informacijama. Novo rješenje potpisala je sekretar Ministarstva, a ne lice koje je u dokumentu označeno kao službenik za informisanje. Istovremeno, u novom rješenju navedena je pouka o pravu na izjavljivanje žalbe ministru.

3.3.6. Upravni spor protiv Centra za socijalni rad Kotor Varoš

Upravni spor protiv Centra za socijalni rad Kotor Varoš pokrenut je zbog odbijanja informacija o licima koja su zapošljavana u ovoj ustanovi u 2022. i 2023. i nedostavljanju ugovora o djelu. Tuženi organ odbio je zahtjev pozivajući se na zaštitu ličnih interesa koje se odnose na privatnost trećeg lica, a da nije razmotrio sva materijalna pitanja koja su važna za donošenje odluke, niti je sproveo test javnog interesa. Okružni sud u Banjaluci 07.05.2025.g. je usvojio tužbu, te naložio ponovno sprovođenje postupka. Sud je utvrdio da Centar nije mogao uskratiti imena i prezimena zaposlenih lica samo opštim pozivanjem na privatnost. Sud je posebno naveo da Centar nije identifikovao konkretne privatne interese koji bi bili ugroženi i nije proveo test javnog interesa.

Centar je 27.05.2025.g. je postupajući po presudi donio novu odluku kojom je zahtjev za pristup informacijama u potpunosti usvojen. Centar za socijalni rad Kotor Varoš postupio je po presudi Okružnog suda u Banjaluci i omogućio pristup informacijama čije je prethodno uskraćivanje sud ocijenio nezakonitim. Nakon što je sud utvrdio da imena i prezimena zaposlenih predstavljaju službene informacije koje moraju biti dostupne, Centar je u zakonskom roku dostavio imena zaposlenih u 2022. i 2023. godini i naveo da time odobrava pristup cjelokupnoj traženoj informaciji.

3.4. ZAKLJUČAK O IMPLEMENTACIJI PRESUDA U UPRAVNIM SPOROVIMA U REPUBLICI SRPSKOJ

Analiza upravnih sporova protiv ministarstava Republike Srpske pokazuje učestale propuste u primjeni Zakona o slobodi pristupa informacijama RS, kako u prvostepenom i drugostepenom postupku, tako i u postupanju nakon donošenja sudskih odluka. U više predmeta ministarstva su pristup traženim informacijama ograničava pozivanjem na zaštitu ličnih podataka i privatnosti, bez odgovarajućeg obrazloženja ili bez razmatranja javnog interesa, dok su u pojedinim slučajevima korišteni i neodgovarajući oblici upravnih akata, poput „odgovora“ umjesto rješenja. Uočeni su i slučajevi prekoračenja zakonskih rokova i „ćutanja administracije“.

Posebno zabrinjava postupanje nakon okončanja upravnih sporova. U četiri od šest analiziranih predmeta (66,6%), tuženi organi nisu blagovremeno i u potpunosti postupili po pravosnažnim sudskim odlukama. U dva predmeta (33,3%) tuženi organi su, nakon poništenja svojih odluka, ponovo zauzimali isti ili suštinski isti stav o uskraćivanju informacija, dok u dva predmeta (33,3%) tuženi organi nisu uopšte donijeli novi upravni akt u roku ili su ignorisali upute suda. Ovakvo postupanje dovodi do ponavljanja postupaka i pokretanja novih upravnih sporova, čime se pravo na pristup informacijama nepotrebno prolongira i faktički se otežava njegovo ostvarivanje.

Od svih analiziranih predmeta samo predmeti pokrenuti protiv Ministarstva pravde RS i Centra za socijalni rad Kotor Varoš pokazuju da je, nakon sudske intervencije i ponovnog postupka, bilo moguće otkloniti utvrđene nepravilnosti i u potpunosti omogućiti pristup traženim informacijama. Međutim, ukupni nalazi ukazuju na potrebu za dosljednijom primjenom Zakona o slobodi pristupa informacijama, pravilnom primjenom izuzetaka i testa javnog interesa, poštovanjem zakonom propisanih rokova i, posebno, obaveznim postupanjem po pravnim shvatanjima i nalogima suda.

3.5. PREPORUKE JAVNIM ORGANIMA U REPUBLICI SRPSKOJ

Na osnovu uočenog obrasca, javnim organima u Republici Srpskoj se može preporučiti da prilikom odlučivanja o zahtjevima za pristup informacijama:

- Odluke donose u propisanoj formi i u zakonom utvrđenim rokovima;
- Svaki izuzetak od pristupa informacijama konkretno obrazlože i primijene test javnog interesa, umjesto automatskog pozivanja na zaštitu ličnih podataka;
- Kada je moguće, omogućite djelimičan pristup informacijama uz anonimizaciju zaštićenih podataka;
- Razlikuju situacije u kojima se traži pristup postojećoj informaciji od zahtjeva za davanjem odgovora ili mišljenja;
- Nakon sudske odluke u potpunosti i blagovremeno postupaju u skladu sa pravnim shvatanjem i uputama suda;
- Osiguraju mehanizme unutrašnje kontrole kako bi se spriječilo ponavljanje istih nepravilnosti i nepotrebno pokretanje novih upravnih sporova;
- Potrebno je sistemsko jačanje kapaciteta službenika za informisanje i rukovodilaca javnih organa kroz praktične obuke zasnovane na sudskoj praksi.

3.6. OPIS I ANALIZA UPRAVNIH SPOROVA PROTIV ORGANA UPRAVE U FEDERACIJI BIH

U Federaciji Bosne i Hercegovine, tačnije na kantonalnim nivoima, pokrenuto je ukupno dvanaest upravnih sporova, devet sporova protiv kantonalnih ministarstava (kantonalni organi uprave), te tri upravna spora protiv centara za socijalni rad (javnih ustanova čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave). Sedam upravnih sporova okončano je donošenjem sudskih odluka u korist Transparency International u BiH, dok je pet sporova još uvijek u toku. U svim opisanim predmetima sudovi su usvojili tužbe Transparency International u BiH i poništili osporene upravne akte, najčešće zbog pogrešne primjene materijalnog prava, automatskog pozivanja na zaštitu ličnih podataka, izostanka stvarnog testa javnog interesa, nepotpunog dostavljanja informacija ili drugih procesnih nepravilnosti.

Praksa naknadnog postupanja po presudama nije bila ujednačena. U tri od sedam analiziranih predmeta (42,8%) tuženi organi su u ponovnom postupku u cijelosti ili pretežno implementirali pravna shvatanja sudova i omogućili pristup ranije uskraćenim informacijama, dok je u jednom predmetu presuda provedena samo djelimično (14,2%), a u tri predmeta (42,8%) uopšte nisu provedene u zakonom propisanom roku. Posebno je indikativno da su pojedini tuženi organi propustili da blagovremeno donesu nove upravne akte nakon presuda, zbog čega je TI BiH morao pokretati dodatne procedure radi postupanja po sudskim odlukama. U nastavku je prikazan detaljniji opis pojedinačnih upravnih sporova.

Prikaz javnih organa protiv kojih su pokrenuti upravni sporovi u Federaciji BiH

Tuženi javni organi (po 1 pokrenuti spor)

Ministarstvo za rad,
socijalnu politiku, raseljena
lica i izbjeglice Kantona
Sarajevo

Ministarstvo zdravstva
Kantona Sarajevo

Ministarstvo finansija
Hercegovačko-neretvanskog
kantona

Ministarstvo obrazovanja,
nauke, kulture i sporta
Hercegovačko-neretvanskog
kantona

Ministarstvo zdravstva,
rada i socijalne zaštite
Hercegovačko-neretvanskog
kantona

Ministarstvo finansija
Zapadno-hercegovačkog
kantona

Ministarstvo pravosuđa i
uprave Zapadno-herce-
govačkog kantona

Ministarstvo unutrašnjih
poslova Zapadno-herce-
govačkog kantona

Ministarstvo za pitanja
boraca i ratnih vojnih
invalida Unsko-sanskog
kantona

Centar za socijalni rad
Čitluk

Centar za socijalni rad
Stolac

Centar za socijalni rad
Mostar

3.6.1. Upravni spor protiv Ministarstva zdravstva Kantona Sarajevo

Odlučujući o zahtjevu za pristup informacijama Ministarstvo je donijelo rješenje kojim je formalno odobrilo pristup informacijama, ali nije dostavilo imena zaposlenih, podatke o njihovim osnovnim platama niti kopije ugovora o djelu sa imenima angažovanih lica, već je dio podataka izostavilo ili uputilo TI BiH na web-stranicu Ureda za borbu protiv korupcije KS.

TI BiH je pokrenuo upravni spor ukazujući da Ministarstvo nije pravilno utvrdilo izuzetak od pristupa informacijama niti provelo test javnog interesa, te je isto službeno lice - ministar donio prvostepeno rješenje, a potom odlučivao o prigovoru na to rješenje. U tužbi je isticano da upućivanje podnosioca da informacije sam traži na drugoj web-stranici nije način postupanja koji propisuje Zakon o slobodi pristupa informacijama.

Kantonalni sud u Sarajevu uvažio je tužbu, poništio i prvostepeno i drugostepeno rješenje i predmet vratio na ponovno odlučivanje. Sud je utvrdio da Ministarstvo nije dokazalo zašto bi objavljivanje imena zaposlenih i angažovanih lica, njihovih plata i naknada bilo protivno javnom interesu, niti kakva bi konkretna šteta nastala njihovim objavljivanjem. Sud je takođe utvrdio povredu načela dvostepenosti jer je ministar odlučivao i u prvom stepenu i naknadno po prigovoru. Sud je dodatno zauzeo važan stav da nije zakonito formalno odobriti pristup informacijama, a zatim dio tih informacija ne dostaviti ili podnosioca uputiti da ih traži na drugoj internet stranici.

U ponovnom postupku Ministarstvo zdravstva Kantona Sarajevo donijelo je rješenje kojim je odobren pristup traženim informacijama. Analizom novog rješenja u odnosu na presudu Kantonalnog suda u Sarajevu proizilazi da je Ministarstvo u ponovnom postupku u značajnoj mjeri otklonilo nedostatke koje je Sud utvrdio. Rješenje je potpisala službenica za informisanje, po ovlaštenju ministra, a pravna pouka predviđa prigovor rukovodiocu Ministarstva. Time je uspostavljena procesna razlika između prvostepenog postupanja službenika za informisanje i eventualnog odlučivanja rukovodioca po prigovoru, upravo ono što je prethodno nedostajalo. Ovo je u skladu sa dijelom presude u kojem je Sud utvrdio da je ranije ministar odlučivao i u prvom stepenu i po prigovoru, čime je bilo povrijeđeno načelo dvostepenosti. Novo rješenje izričito navodi da se zahtjevu u potpunosti udovoljava, te se Ministarstvo više ne poziva na privatnost zaposlenih kao razlog uskraćivanja informacija, niti se upućuje TI BiH na web-stranicu Ureda za borbu protiv korupcije KS. Međutim, indikativno je da je u dispozitivu novog rješenja navedeno da se pristup informacijama daje u svrhu realizacije projekta „Access for all“ i da se informacije u druge svrhe ne mogu koristiti, a što nije u skladu sa odredbama Konvencije Vijeća Evrope o pristupu službenim dokumentima kojom je predviđen kako prijem, tako i prenošenje informacija.

3.6.2. Upravni spor protiv Ministarstva zdravstva, rada i socijalne zaštite Hercegovačko-neretvanskog kantona

Upravni spor pokrenut je zbog toga što je Ministarstvo dostavilo dio traženih informacija, ali je anonimiziralo imena zaposlenih i angažovanih lica po ugovorima o djelu, kao i podatke o ugovorenom poslu kod ugovora o djelu, pozivajući se na zaštitu ličnih podataka.

TI BiH je u tužbi isticao da Ministarstvo nije pravilno razgraničilo lične podatke od informacija od javnog interesa niti je stvarno provelo test javnog interesa. Posebno je isticano da se osjetljivi podaci poput JMBG-a, adrese i broja računa mogu anonimizirati, ali da identitet lica koja su zaposlena ili angažovana u javnom organu i primaju naknade iz budžeta, kao ni predmet ugovora o djelu, ne mogu biti automatski skriveni.

Kantonalni sud u Mostaru uvažio je tužbu, poništio rješenje Ministarstva i predmet vratio na ponovno odlučivanje. Sud je zauzeo stav da ime i prezime zaposlenih, radno mjesto, stručna

sprema i osnovna plata ne predstavljaju informacije koje se mogu automatski izuzeti od pristupa, te da postoji javni interes da budu dostupne. Isti zaključak sud je imao i za ugovore o djelu: ime angažovanog lica i iznos naknade treba da budu transparentni, dok se osjetljivi lični podaci mogu anonimizirati.

Na osnovu poređenja presude Kantonalnog suda u Mostaru i novog rješenja Ministarstva može se zaključiti da je Ministarstvo implementiralo pravno shvatanje suda. U novom rješenju informacije o zaposlenim licima se više ne kvalifikuju kao informacije koje se automatski mogu uskratiti zbog zaštite privatnosti, te se odobrava umnožavanje ugovora o djelu iz kojih su vidljiva imena i prezimena angažovanih osoba i iznos naknade, uz anonimizaciju ostalih ličnih podataka. U obrazloženju rješenja Ministarstvo je dodatno preciziralo da će se anonimizirati JMBG, adresa prebivališta, broj transakcijskog računa i potpis. Ministarstvo je prihvatilo i u rješenju navelo stav suda da u konkretnom slučaju nisu ispunjeni uslovi za utvrđivanje izuzetka od saopštavanja i da postoji javni interes za pristup informacijama, te je takođe navelo da nije potrebna saglasnost zaposlenih za objavljivanje tih podataka i da je, postupajući po presudi, zahtjev trebalo odobriti.

3.6.3. Upravni spor protiv Ministarstva obrazovanja, nauke, kulture i sporta Hercegovačko-neretvanskog kantona

Postupajući po zahtjevu Ministarstvo je prvo odgovorilo običnim dopisom i dostavilo samo dio informacija o ukupnim izdvajanjima, pa je TI BiH naknadno tražio donošenje formalnog upravnog akta. Specifičnost ovog predmeta je i to što se Ministarstvo u osporenom rješenju pozvalo odredbe Krivičnog zakona FBiH, koji se odnosi na neovlašten pristup i korištenje podataka iz kompjuterske baze, kao argument protiv dostavljanja traženih informacija. TI BiH je takvo tumačenje osporavao pred sudom kao neprimjenjivo na postupak pristupa informacijama, ističući da javni organ ne može pravo na pristup informacijama podvoditi pod elemente krivičnog djela umjesto da utvrdi eventualne izuzetke i provede test javnog interesa.

Kantonalni sud u Mostaru usvojio je tužbu, te je utvrdio da informacije o zaposlenima i ugovorima o djelu nisu mogle biti automatski izuzete od pristupa samo zato što sadrže lične podatke, naročito imajući u vidu javni interes za kontrolu zapošljavanja i trošenja budžetskih sredstava. Sud je izričito naveo i da nije bilo mjesta primjeni Krivičnog zakona FBiH, te zaključio da je Ministarstvo pogrešno primijenilo materijalno pravo.

Ministarstvo nije postupilo po presudi u zakonom propisanom roku, niti je donijelo novu odluku, zbog čega je TI BiH pokrenuo proceduru za donošenjem upravnog akta po presudi.

3.6.4. Upravni spor protiv Ministarstva finansija Hercegovačko-neretvanskog kantona

Ministarstvo finansija HNK je postupajući po zahtjevu dostavilo samo informacije o ukupnim izdvajanjima za bruto plate i naknade za 2022. i 2023. godinu, dok je za ostale informacije navelo da ih ne može dostaviti zbog zaštite ličnih podataka. Istovremeno u rješenju Ministarstva ostavljena je mogućnost neposrednog vršenja uvida u dokumentaciju u prostorijama Ministarstva, pri čemu je zanemarena okolnost da je sjedište TI BiH u Banjaluci, te da bi vršenje uvida u dokumentaciju koja se nalazi u sjedištu Ministarstva u Mostaru otežalo pristup traženim informacijama.

TI BiH je pokrenuo upravni spor ukazujući da Ministarstvo nije konkretno obrazložilo zbog čega bi objavljivanje podataka o zaposlenima, ugovorima o djelu i naknadama isplaćenim iz budžeta predstavljalo nedopušteno zadiranje u privatnost, niti je provelo test javnog interesa.

Kantonalni sud u Mostaru usvojio je tužbu, poništio rješenje Ministarstva i predmet vratio na ponovno odlučivanje. Sud je posebno ukazao na kontradiktornost postupanja Ministarstva imajući u vidu da je odbijena dostava traženih informacija, ali uz istovremeno omogućavanje neposrednog uvida u dokumentaciju. Sud je procijenio da tražene informacije ne ugrožavaju privatnost, te da nema opravdanja da se istovremeno odbije dostavljanje kopija tih dokumenata.

Na osnovu poređenja presude Kantonalnog suda u Mostaru i rješenja Ministarstva finansija HNK donesenog u ponovnom postupku, proizlazi da je Ministarstvo ovu presudu implementiralo suštinski i u skladu sa ključnim pravnim stavovima suda. Sud je u presudi zauzeo stav da podaci o zaposlenima ime i prezime, radno mjesto, stepen stručne spreme i osnovna plata nisu informacije koje se u konkretnom slučaju mogu u cijelosti izuzeti od saopštavanja. Za ugovore o djelu sud je utvrdio da treba omogućiti pristup kopijama sa vidljivim imenom i prezimenom angažovane osobe i iznosom naknade, dok se ostali privatni podaci mogu anonimizirati.

Ministarstvo je u potpunosti odobrilo pristup svim traženim informacijama, te je u obrazloženju novog rješenja preuzelo pravno shvatanje Kantonalnog suda i navelo da su informacije o zaposlenima i ugovorima o djelu informacije od javnog interesa i da se ne mogu u cijelosti izuzeti od saopštavanja. Ovaj predmet predstavlja primjer potpune implementacije sudske presude.

3.6.5. Upravni spor protiv Ministarstva za pitanje boraca i ratnih vojnih invalida Unsko-sanskog kantona

Ministarstvo prvobitno nije postupilo po zahtjevu za pristup informacijama u zakonskom roku, a nakon podnesene žalbe „zbog ćutanja uprave“ je umjesto dostave informacija o stvarnim izdvajanjima za plate i naknade uputilo TI BiH na budžete objavljene u „Službenom glasniku USK“, dok je za ostale informacije navelo da ih ne posjeduje.

Kantonalni sud u Bihaću je tužbu uvažio i poništio rješenje Ministarstva. Sud je zaključio da planirani budžetski iznosi nisu isto što i traženi podaci o stvarno realizovanim izdvajanjima, te da Ministarstvo nije dovoljno utvrdilo ni obrazložilo da ne posjeduje podatke o zaposlenima i ugovorima o djelu. Predmet je vraćen na ponovni postupak uz obavezu Ministarstva da postupi u skladu sa pravnim shvatanjem i primjedbama suda.

Na osnovu poređenja presude Kantonalnog suda u Bihaću i rješenja Ministarstva donesenog u ponovnom postupku, može se zaključiti da je Ministarstvo presudu provelo samo djelimično. Otklonjen je jedan od ključnih nedostataka prvog rješenja, umjesto upućivanja na planirane budžetske iznose, Ministarstvo je sada dostavilo podatke o stvarnim izdvajanjima za bruto plate i naknade. Međutim, u odnosu na informacije o zaposlenima i ugovorima o djelu ostali su nedostaci veoma slični onima zbog kojih je prethodno rješenje poništeno. Sud je u presudi izričito naveo da sama tvrdnja Ministarstva da nema ugovore o radu i ugovore o djelu nije dovoljna, jer nije dokazano da ono ne posjeduje tražene informacije. Sud je zbog toga ukazao i na obavezu postupanja prema pravilima Zakona o slobodi pristupa informacijama kada traženu informaciju posjeduje drugi organ.

Ministarstvo je u ponovnom postupku uglavnom zamijenilo ranije kratko obrazloženje opširnim citiranjem Zakona o državnoj službi USK, međutim nije izvršilo provjeru personalnih evidencija, registara zaposlenih, pojedinačnih rješenja o postavljenju ili drugih evidencija na osnovu kojih bi pouzdano utvrdilo koje informacije posjeduje.

3.6.6. Upravni spor protiv Centra za socijalni rad Čitluk

Postupajući po zahtjevu Centar za socijalni rad Čitluk djelimično je odobrio pristup informacijama o ukupnim izdvajanjima za bruto i neto plate i naknade za 2022. i 2023. godinu, kao i određenim podacima o zaposlenicima sa kojima su zaključeni ugovori o radu. Međutim, odbijen je pristup imenima i prezimenima zaposlenih, pripadajućim osnovnim platama, kao i imenima i prezimenima osoba angažovanih po ugovorima o djelu i iznosima naknada, uz obrazloženje da se radi o ličnim podacima čije bi objavljivanje bilo protivno propisima o zaštiti ličnih podataka.

TI BiH je u prigovoru, a potom i tužbi, ukazao da Centar nije pravilno primijenio Zakon o slobodi pristupa informacijama FBiH, posebno odredbe koje se odnose na utvrđivanje izuzetka i provođenje testa javnog interesa. Istaknuto je da činjenica da određena informacija sadrži lični podatak ne znači automatski da pristup mora biti uskraćen, naročito kada se radi o zapošljavanju u javnom organu, ugovorima o djelu i naknadama koje se isplaćuju iz javnih sredstava.

Kantonalni sud u Mostaru usvojio je tužbu, poništio rješenje Centra za socijalni rad Čitluk i predmet vratio na ponovni postupak. Sud je utvrdio da je Centar pogrešno primijenio materijalno pravo i da je bilo potrebno razgraničiti koji podaci predstavljaju lične podatke, koja je svrha i pravni osnov njihovog traženja, te postoji li javni interes za njihovo dostavljanje. Sud je zauzeo stav da informacije o zaposlenima, uključujući ime i prezime, radno mjesto, stručnu spremu i osnovnu platu, kao i podaci iz ugovora o djelu o angažovanom licu i isplaćenju naknada, u konkretnom slučaju imaju karakter informacija od javnog interesa. Posebno je naglašeno da se podaci poput JMBG-a, broja lične karte i broja tekućeg računa mogu anonimizirati, ali da to ne predstavlja osnov za uskraćivanje informacija o identitetu angažovanog lica i iznosu naknade isplaćene iz budžetskih sredstava.

Sud je naložio Centru da u ponovnom postupku donese novu odluku uz pravilnu primjenu Zakona o slobodi pristupa informacijama FBiH, Zakona o zaštiti ličnih podataka BiH i Zakona o upravnom postupku. Centar nije postupio u skladu sa presudom Kantonalnog suda u Mostaru, iako je sud jasno utvrdio da je prethodno pogrešno primijenio materijalno pravo i nezakonito ograničio pristup traženim informacijama. Posebno je problematično što Centar nakon presude nije u zakonskom roku donio novi upravni akt, zbog čega je TI BiH morao pokrenuti postupak za donošenje upravnog akta po presudi.

3.6.7. Upravni spor protiv Centra za socijalni rad Stolac

Centar za socijalni rad Stolac djelimično je usvojio zahtjev, ali nije omogućio pristup imenima zaposlenih i njihovim osnovnim platama. Nakon prigovora odobreno je i dostavljanje ugovora o djelu, ali uz obavezu anonimizacije imena i prezimena angažovanih osoba, iako je zahtjevom bilo traženo da identitet angažovanog lica i iznos naknade ostanu vidljivi, dok se drugi lični podaci mogu zaštititi.

U tužbi je isticano da Centar nije konkretno utvrdio na koji način bi objavljivanje traženih informacija povrijedilo privatnost zaposlenih i angažovanih lica, niti je proveo test javnog interesa propisan Zakonom o slobodi pristupa informacijama FBiH, te je naglašeno da podatke o tome ko je zaposlen ili angažovan u javnoj ustanovi i koliku naknadu prima iz javnih sredstava treba posmatrati u kontekstu transparentnosti zapošljavanja i trošenja budžetskog novca.

Kantonalni sud u Mostaru usvojio je tužbu, utvrdio da je Centar pogrešno primijenio materijalno pravo i naložio mu da u ponovnom postupku ponovo odluči o prigovoru, uz pravilnu primjenu Zakona o slobodi pristupa informacijama FBiH i Zakona o zaštiti ličnih podataka BiH. Presuda je značajna i zbog toga što je Sud zauzeo izričit stav da sama činjenica da informacija sadrži lični podatak nije dovoljna da se pristup uskrati, već je neophodno ocijeniti svrhu traženja informacije i postojanje javnog interesa. Takođe Sud je zaključio da ugovori o djelu zaključeni od strane javne ustanove trebaju biti transparentni, posebno jer se naknade po tim ugovorima isplaćuju iz budžetskih sredstava.

Centar za socijalni rad Stolac podnio je zahtjev za vanredno preispitivanje presude Kantonalnog suda u Mostaru Vrhovnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine, te je postupajući u ponovnom postupku donio odluku kojom se ponovo odbija pristup informacijama za koje je sud već utvrdio da nema zakonskog razloga za njihovo uskraćivanje. Centar je ponovo odbio dostaviti imena i prezimena zaposlenih i njihove pripadajuće osnovne plate, a kod ugovora o djelu naložio je anonimiziranje imena i prezimena angažovanih osoba. Centar je postupio suprotno stavovima i primjedbama Kantonalnog suda u Mostaru, te je prekršio odredbe Zakona o upravnim sporovima Federacije Bosne i Hercegovine.

Dodatni procesni problem je način na koji je ponovni postupak proveden. Sud je u presudi naveo da tuženi treba ponovo odlučiti o prigovoru tužitelja. Međutim, nakon vraćanja predmeta novo rješenje donio je direktor Centra kao prvostepeni organ i njime je ponovo odlučeno o zahtjevu za pristup informacijama, umjesto da je Upravno vijeće Centra kao drugostepeni organ čije je rješenje poništeno u sudskom postupku odlučilo o prigovoru TI BiH.

TI BiH je protiv novog rješenja Centra podnio prigovor, čije rješavanje je još uvijek u toku. Opisani predmet pokazuje kako se sudska zaštita prava na pristup informacijama može obesmisлити kada organ nakon izgubljenog upravnog spora formalno donese novi akt, ali ne implementira sadržaj presude.

3.7. ZAKLJUČAK O IMPLEMENTACIJI PRESUDA U FEDERACIJI BIH

Analiza sedam okončanih upravnih sporova pokazuje propuste javnih organa u primjeni Zakona o slobodi pristupa informacijama FBiH. U gotovo svim predmetima pristup informacijama je ograničavan pozivanjem na zaštitu ličnih podataka i privatnosti, bez pravilnog razgraničenja između osjetljivih ličnih podataka i informacija od javnog interesa, kao i bez odgovarajućeg provođenja testa javnog interesa. Uočeni su i drugi procesni nedostaci, koji su se ogledali u formalnom odobravanju pristupa bez stvarnog dostavljanja svih traženih informacija, upućivanju podnosioca da informacije samostalno traži iz drugih izvora, nepoštovanju načela dvostepenosti, korištenju neodgovarajućih oblika akata umjesto formalnih upravnih odluka, pozivanju na pravne odredbe koje nisu relevantne za postupak pristupa informacijama, kao i u međusobno kontradiktornim odlukama o dopuštenom načinu pristupa istoj dokumentaciji. Ovakvi propusti ukazuju na nedosljednu primjenu procesnih pravila i nedovoljno jasno razumijevanje obaveza javnih organa u postupcima po zahtjevima za pristup informacijama.

Sudovi su u analiziranim predmetima zauzeli relativno ujednačen stav da sama činjenica da informacija sadrži lični podatak nije dovoljan osnov za uskraćivanje pristupa, naročito kada se radi o zapošljavanju u javnim organima i trošenju budžetskih sredstava. Podaci poput JMBG-a, adrese ili broja računa mogu se anonimizirati, ali to ne opravdava uskraćivanje podataka o identitetu zaposlenih i angažovanih lica, njihovim funkcijama, platama i naknadama.

U pojedinim predmetima organi su u ponovnom postupku u cijelosti ili pretežno prihvatili pravna shvatanja sudova i omogućili pristup ranije uskraćenim informacijama, kao što je bio slučaj sa Ministarstvom zdravstva, rada i socijalne zaštite HNK i Ministarstvom finansija HNK. U drugim predmetima presude su provedene samo djelimično, uz zadržavanje istih ili sličnih nedostataka zbog kojih je prethodni akt bio poništen, dok su pojedini organi propustili da uopšte donesu novi akt u zakonskom roku.

Posebno problematični su slučajevi u kojima organ nakon izgubljenog upravnog spora formalno donese novi akt, ali ponovi suštinski isti stav koji je sud već ocijenio nezakonitim. Takvo postupanje pokazuje da sudska presuda sama po sebi ne garantuje efektivnu zaštitu prava na pristup informacijama ako ne postoji dosljedna obaveza organa da stvarno implementira pravno shvatanje suda. Predmet Centra za socijalni rad Stolac je najizraženiji primjer takvog obrasca, jer je nakon presude ponovo uskraćen pristup informacijama koje je sud već ocijenio kao informacije od javnog interesa.

Dodatni problem predstavlja nepostupanje organa nakon pravosnažne sudske odluke. Zakon o upravnim sporovima FBiH izričito propisuje da je, nakon poništenja upravnog akta, nadležni organ dužan donijeti novi akt bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana od dostavljanja presude, pri čemu je vezan pravnim shvatanjem suda i njegovim primjedbama u pogledu postupka.

Iz analiziranih predmeta proizilazi da pojedini organi nisu donijeli novi akt ni nakon isteka tog roka, zbog čega je TI BiH morao pokretati dodatne procedure radi donošenja odluke po presudi. Takvo postupanje ne predstavlja samo nastavak ograničavanja prava na pristup informacijama, već i problem izvršenja sudskih odluka, jer se stranka i nakon uspješno okončanog upravnog spora ponovo stavlja u poziciju da mora preduzimati dodatne pravne korake kako bi ostvarila pravo koje je sud već zaštitio.

Opšti zaključak je da sudska kontrola u značajnom broju slučajeva koriguje pogrešnu primjenu Zakona o slobodi pristupa informacijama, ali da efektivnost te zaštite zavisi od naknadnog postupanja javnog organa. Kada organi presudu provedu samo formalno, djelimično ili sa zakašnjenjem, pravo na pristup informacijama ostaje praktično ograničeno i nakon uspješno okončanog upravnog spora.

3.8. PREPORUKE JAVNIM ORGANIMA U FEDERACIJI BIH

Na osnovu uočenog obrasca, javnim organima u kantonima u Federaciji Bosne i Hercegovine se može preporučiti da prilikom odlučivanja o zahtjevima za pristup informacijama

- Javni organi trebaju dosljedno primjenjivati pravila o utvrđivanju izuzetaka i testu javnog interesa
- Informacije se ne bi smjele uskraćivati samo zato što sadrže lične podatke, bez konkretne procjene prirode tih podataka, moguće štete nastale njihovim objavljivanjem i sprovedenog testa javnog interesa
- Potrebno je jasnije razlikovati podatke čija zaštita može opravdati anonimizaciju od informacija koje su neposredno povezane sa transparentnošću rada javnog organa
- Ista službena osoba ne bi trebala odlučivati i u prvom stepenu i po pravnom lijeku protiv vlastite odluke, jer takvo postupanje dovodi u pitanje djelotvornost pravne zaštite
- Neophodno je unaprijediti i sistem izvršenja sudskih presuda. Svaki javni organ bi trebao voditi internu evidenciju upravnih sporova i presuda, sa jasno utvrđenim rokovima za postupanje, odgovornim službenim licima i kontrolom sadržaja nove odluke
- Potrebno je sistemsko jačanje kapaciteta službenika za informisanje i rukovodilaca javnih organa kroz praktične obuke zasnovane na sudskoj praksi



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:

Zmaja od Bosne 20, 71 000 Sarajevo

Telefon:

+387 33 220 049

Fax:

+387 33 220 047



www.tibih.org