

Ena Gotovuša*

Zakon o slobodi pristupa informacijama BiH: nacrt, izmjene i dopune (ZOSPI BiH)

Sadržaj

1. Uvod
2. Zakon o slobodi pristupa informacijama BiH
 - 2.1. Ne/usklađenost drugih zakona sa ZOSPI
 - 2.2. Test javnog interesa
 - 2.3. Obrazloženje Agencije za zaštitu ličnih podataka BiH za izmjene i dopune ZOSPI
3. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini
 - 3.1. Žalbeni postupak
 - 3.2. Inspeksijski nadzor
4. Zaključak

1. Uvod

U maju 2013. godine nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini¹ (ZOSPI), objavljen na stranici Ministarstva pravde BiH, našao se na meti kritika nevladinih organizacija. Nevladine organizacije su, posredstvom društvenih mreža i medija, apelirale na građane i organizacije da uzmu učešće u procesu javnih konsultacija i da ne dozvole usvajanje predviđenih izmjena.² Stav vodećih nevladinih organizacija je bio da „predviđene izmjene Zakona idu na štetu ostvarivanju prava na informacije, da donose krajnje ograničavajuće odredbe u pogledu informacija koje sadrže lične podatke, da ukidaju test javnog interesa i da Zakon o slobodi pristupa informacijama u suštini pretvaraju u Zakon o zabrani pristupa informacijama.“³ Inicijator izmjena postojećeg ZOSPI je

* Autorica je magistar prava, pripravnica u advokatskoj kancelariji i saradnica FCJP.

¹ Tekst nacrta dostupan na: http://www.cin.ba/images/pdf/ZOSPI_%2009_05_2013%20.pdf (očitanje 29. 12. 2013).

² Usp. Otvoreno pismo Ministru pravde i predsjedavajućem Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, dostupno na: http://www.cin.ba/images/pdf/otvoreno_pismo.pdf. U pismu se između ostalog navodi: „Ministarstvo pravde BiH je 10.05.2013. pokrenulo proces javnih konsultacija za izmjene i dopune Zakona o slobodi pristupa informacijama BiH. Prijedlog izmjena i dopuna Zakona je utvrđen od strane radne grupe u kojoj nisu učestvovali predstavnici akademske zajednice, organizacija civilnog društva i profesionalaca iz date oblasti.“

³ V. <http://www.osfbih.org.ba/index.php/14-naslovna/197-poziv-organizacijama-civilnog-drustva-i-gradanima-bosne-i-hercegovine-za-ucesce-u-procesu-javnih-konsultacija-uvajanja-izmjena-i-dopuna-zakona-o-slobodi-pristupa-informacijama-u-bih> (očitanje 29. 12. 2013).

bila Agencija za zaštitu ličnih podataka Bosne i Hercegovine. Na 29. sjednici Predstavničkog doma i 18. sjednici Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine⁴, jednoglasno je usvojen Izvještaj o zaštiti ličnih podataka u Bosni i Hercegovini za 2011. godinu⁵ sa zaključcima. Usvojeni zaključak broj 3 glasi: „Obavezuje se Vijeće ministara BiH da pokrene postupak izmjena i dopuna Zakona o slobodi pristupa informacija u BiH s ciljem usaglašavanja s Konvencijom Vijeća Evrope o pristupu službenim dokumentima (CEST 205)“. U Obrazloženju (podnaslov: Razlozi za donošenje zakona) Nacrta izmjena i dopuna ZOSPI objavljenog na stranici Ministarstva pravde BiH⁶, navedeno je da Vijeće ministara BiH na 18. sjednici, održanoj 30. augusta 2012. godine, zadužuje Ministarstvo pravde BiH, Ministarstvo sigurnosti BiH, Agenciju za zaštitu ličnih podataka BiH i Instituciju Ombudsmena za ljudska prava BiH da realiziraju zaključke Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH. U tekstu obrazloženja Nacrta nije naznačeno da li je formirana radna grupa za izradu izmjena i dopuna ZOSPI, već samo da je Ministarstvo pravde BiH, kao nosilac aktivnosti, organizovalo sastanak (op.a. evidentno samo jedan sastanak) sa predstavnicima pomenutih institucija koji su aktivno učestvovali u izradi Nacrta zakona. Nakon medijske kampanje koju je vodio nevladin sektor protiv predviđenih izmjena i dopuna ZOSPI, Nacrt je ubrzo povučen sa stranice Ministarstva pravde BiH, bez ikakvog objašnjenja, zajedno sa informacijom o njegovom upućivanju u parlamentarnu proceduru. Tek u novembru 2013. godine Ministarstvo pravde je dalo saopštenje da je „Vijeće ministara BiH, na prijedlog Ministarstva pravde, donijelo Odluku o formiranju interresorne radne grupe za izradu nacrta zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini.“⁷ Zadatak interresorne radne grupe, u koju su imenovani po jedan predstavnik Agencije za zaštitu ličnih podataka BiH, državnih ministarstava pravde i sigurnosti i Institucije ombudsmana za ljudska prava BiH, bio je da „izvrši analizu Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH i njegove usaglašenosti s Konvencijom Vijeća Evrope o pristupu službenim dokumentima te će po potrebi, u roku od tri mjeseca od dana stupanja na snagu ove odluke, predložiti izmjene ovog zakona.“⁸ Rezultati rada ove grupe do danas nisu poznati. Previđeni rok, za eventualne izmjene i dopune ZOSPI, od tri mjeseca je istekao krajem februara 2014.

S obzirom da nije bilo reakcija i medijskih istupa predstavnika civilnog društva, javnosti je manje poznato da je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH usvojen na 34. sjednici Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH. Naime, još u toku rasprava i reakcija na Nacrt Ministarstva pravde BiH, Predstavničkom domu Parlamentarne

⁴ Zapisnik sa 29. sjednice Predstavničkog doma PSBiH dostupan na: https://www.parlament.ba/sadrzaj/plenarne_sjednice/predstavnicki_dom/default.aspx?wsrid=35&wsid=533&langTag=bs-BA&pril=b i zapisnik sa 18. sjednice Doma naroda:

https://www.parlament.ba/sadrzaj/plenarne_sjednice/dom_naroda/default.aspx?wsrid=34&wsid=209&langTag=bs-BA&pril=b.

⁵ Tekst izvještaja dostupan na: https://www.parlament.ba/sadrzaj/plenarne_sjednice/predstavnicki_dom/default.aspx?wsrid=35&wsid=533&langTag=bs-BA&pril=b, t. 12.

⁶ U daljem tekstu nacrt izmjena i dopuna ZOSPI Ministarstva pravde: Nacrt. Nacrt iz maja 2013. godine već neko vrijeme nije dostupan na službenoj stranici Ministarstva pravde BiH, ali se može preuzeti na stranici Centra za istraživačko novinarstvo. Vidi bilj. 1.

⁷ V. <http://www.mpr.gov.ba/aktuelnosti/vijesti/default.aspx?id=3739&langTag=bs-BA> (očitanje 29. 12. 2013).

⁸ *Ibid.*

skupštine BiH, 22. jula 2013. godine, podnesen je prijedlog izmjena i dopuna ZOSPI.⁹ Ovaj prijedlog je prošao redovnu zakonodavnu proceduru i usvojen je jednoglasno.¹⁰ Izmjene i dopune ZOSPI stupile su na snagu u januaru 2014. godine.¹¹

U nastavku će se analizirati ZOSPI i njegove izmjene i dopune od usvajanja 2000. godine¹², kao i ključne izmjene i dopune predviđene Nacrtom¹³. Posebno će se prikazati značaj standarda „test javnog interesa“ (član 9), s obzirom da je ovaj član izostavljen iz Nacrta.

2. Zakon o slobodi pristupa informacijama BiH

Zakon o slobodi pristupa informacijama BiH donesen je 2000. godine¹⁴. BiH je prva država u regiji koja je dobila zakon o pristupu informacijama. Donošenje ovog zakona predstavlja *conditio sine qua non* razvoja demokratskog društva. Cilj normativnog reguliranja prava na pristup informacijama u demokratskim društvima je postići što veću odgovornost i transparentnost u radu javnih organa. Koristeći svoje pravo na pristup informacijama građani mogu bolje ocijeniti provođenje politika javnih vlasti, njihovu učinkovitost, zakonitost rada i djelovanje u javnom interesu. Tako je u članu 1 ZOSPI propisano da je cilj ovog zakona:

- „1. ustanoviti da informacije pod kontrolom javnog organa predstavljaju javno dobro od vrijednosti i da javni pristup ovim informacijama promovira veću transparentnost i odgovornost tih javnih organa, te da su ove informacije neophodne za demokratski proces;
2. ustanoviti da svako lice ima pravo na pristup ovim informacijama u najvećoj mogućoj mjeri u skladu sa javnim interesom, te da javni organi imaju odgovarajuću obavezu objave informacije; i
3. omogućiti svakom fizičkom licu da zatraži izmjenu, i daje komentar na svoje lične informacije pod kontrolom javnog organa.“

Međutim, u praksi dolazi do poteškoća prilikom pokušaja da se ostvari predviđeni cilj ZOSPI. Građani, naime, ostaju uskraćeni na pravo pristupa informacijama ili im je ono znatno otežano. Problemi u primjeni se javljaju najčešće iz sljedećih razloga: neusklađenost drugih zakona sa ZOSPI, nerazumijevanje i neprovođenje testa javnog interesa, neadekvatan žalbeni postupak u slučaju odbijanja zahtjeva za pristup informacijama, te nepostojanje inspekcijaskog nadzora nad provođenjem ovog zakona – primjena predviđenih kaznenih odredbi.

⁹ Prijedlog su podnijeli poslanici: L. Prodanović, N. Zaimović-Uzunović i A. Hadžiahmetović. Tekst prijedloga dostupan na:

https://www.parlament.ba/sadrzaj/plenarne_sjednice/predstavnicki_dom/default.aspx?wsrid=35&wsid=804&langTag=bs-BA&pril=b, t. 4.

¹⁰ Rezultati glasanja dostupni na:

https://www.parlament.ba/sadrzaj/plenarne_sjednice/dom_naroda/default.aspx?wsrid=34&wsid=852&langTag=bs-BA&pril=b.

¹¹ Sl. gl. BiH 100/13.

¹² Zakon o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini, Sl. gl. BiH 28/00, Izmjene i dopune - Sl. gl. BiH 45/06, 102/09, 62/11 i 100/13.

¹³ V. bilj. 6.

¹⁴ V. bilj. 12.

Kako bi se dobio potpuniji uvid u problem primjene ranijeg ZOSPI, zatim u izmjene i dopune koje su uslijedile, kao i u sadržaj neuspjelog Nacrta, slijedi nešto detaljniji prikaz spomenutih problema.

2.1. Ne/usklađenost drugih zakona sa ZOSPI

Najprije, treba istaći da je ZOSPI *lex specialis* u odnosu na sve druge zakone. Upravo, stav 4 člana 26 definiše odnos ZOSPI prema drugim zakonima. Propisano je da: „Zakonski akti koji se usvoje nakon ovog zakona, a čija svrha nije izmjena ovog zakona, neće ograničiti prava i obaveze koje su utvrđene ovim zakonom.“ Bez obzira na jasnu zakonsku odredbu, pojedini zakoni koji su doneseni poslije ZOSPI onemogućili su ili znatno reducirali pravo na pristup informacijama. Neki od tih zakona su: Zakon o zaštiti tajnih podataka BiH, Zakon o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji BiH i Krivični zakon BiH. Konkretni primjeri sa obrazloženjem izloženi su u publikaciji *Medijsko pravo*.¹⁵

Na ovom mjestu pažnja će biti posvećena ne/usklađenosti Zakona o zaštiti ličnih podataka BiH¹⁶ sa ZOSPI zbog toga, što je upravo Agencija za zaštitu ličnih podataka u BiH bila inicijator izmjena i dopuna ZOSPI, koje su formulisane u Nacrtu.¹⁷

Prva nelogičnost, koja je odmah uočljiva, jeste da je zakonodavac – Parlamentarna skupština BiH – jednoglasno usvojila izvještaj Agencije za 2011. godinu, uključujući i zaključak kojim se obavezuje Vijeće ministara BiH da pokrene postupak izmjene ZOSPI. Treba još jednom podsjetiti da je ZOSPI *lex specialis*, stoga iznenađuje da se vrše izmjene i dopune ovog zakona radi usklađivanja sa kasnije donesenim Zakonom o zaštiti ličnih podataka BiH. U članu 54 Zakona o zaštiti ličnih podataka propisano je: „Odredbe ovog Zakona uzet će se u obzir prilikom primjene Zakona o slobodi pristupa informacijama“. To znači da ovim zakonom nije automatski isključen pristup ličnim informacijama, već je u svakom konkretnom slučaju nužno provesti test javnog interesa. Umjesto iznalaženja rješenja da se riješi kolizija između pomenutih zakona, Nacrtom je bilo predviđeno ukidanje testa javnog interesa u korist zaštite privatnosti i drugih legitimnih privatnih interesa. Ovom izmjenom bi se promijenio sam duh zakona.

Indikativni su razlozi zbog kojih je Agencija smatrala da su potrebne izmjene i dopune ZOSPI. U izvještaju Agencije za 2011. godinu naveden je slučaj Centralne izborne komisije BiH koja je objavila skenirane imovinske kartone kandidata na izborima na svojoj web stranici i na taj način ih učinila dostupnim javnosti.¹⁸

No, prije analize navedenog primjera, potrebno je objasniti ključni standard kojim se rukovodi ZOSPI, a to je test javnog interesa. Ocjenu o kompatibilnosti odredaba Zakona o zaštiti ličnih podataka sa odredbama ZOSPI moguće je dati tek nakon objašnjenja šta je test i kako se provodi testa javnog interesa.

¹⁵ M. Halilović/A. Džihana, *Medijsko pravo u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo 2012, ss. 111-112.

¹⁶ Zakon o zaštiti ličnih podataka BiH, Sl. gl. BiH 49/06, 76/11, 89/11.

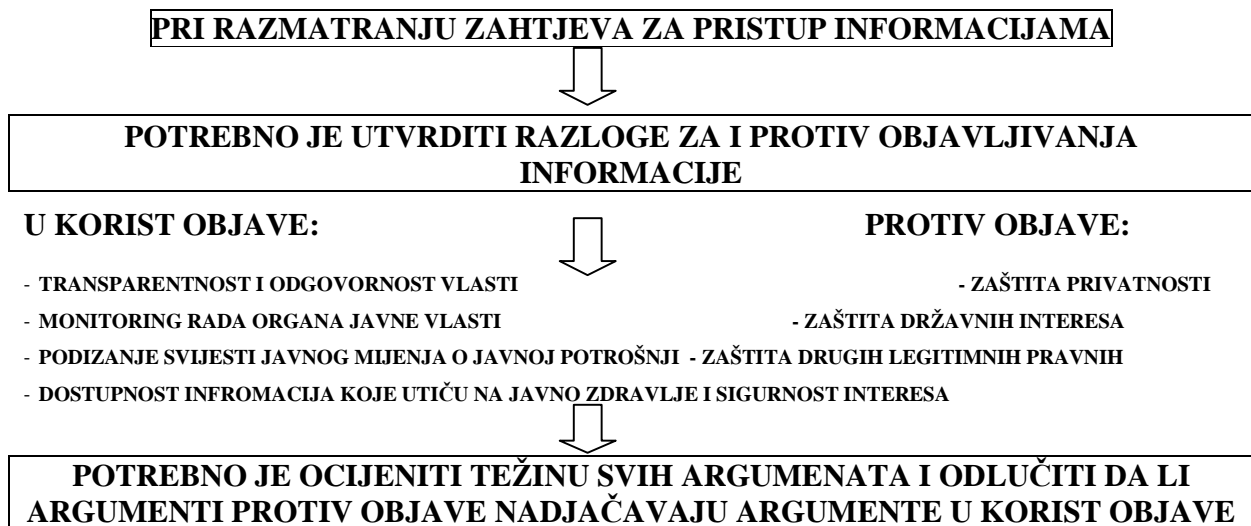
¹⁷ V. bilj. 1.

¹⁸ V. bilj. 5, ss. 16-20.

2.2. Test javnog interesa

Ispitivanje javnog interesa propisano je članom 9 ZOSPI. Stav 1 člana 9 glasi: „Nadležni javni organ će objaviti traženu informaciju, bez obzira na utvrđeni izuzetak u smislu člana 6,7 ili 8, ako je to opravdano javnim interesom, i uzeti u obzir svaku korist i svaku štetu koji mogu proisteći iz toga.“ ZOSPI u članovima 6-8 daje mogućnost javnim organima da utvrde izuzetak, odnosno ne objave cijelu informaciju ili dio informacije, samo u tri slučaja: 1) kada se otkrivanjem informacije osnovano može očekivati izazivanje značajne štete po legitimne ciljeve vlasti BiH (vanjska politika, interesi odbrane i sigurnosti, zaštita javne sigurnosti, monetarna politika, sprečavanje kriminala i dr), 2) zaštita komercijalnih interesa treće strane i 3) zaštita ličnih interesa koji se odnose na privatnost trećeg lica. No, odredbe o izuzecima, nipošto ne podrazumijevaju automatsko odbijanje zahtjeva za pristup informacijama od strane javnog organa. Javni organ je dužan da razmotri svaki zahtjev pojedinačno i da prilikom donošenja odluke o tome da li je objavljivanje informacije opravdano javnim interesom naročito uzme u obzir okolnosti kao što su, nepoštovanje zakonske obaveze, sudska pogreška, neovlašteno korištenje javnih fondova, zloupotreba vlasti ili nemar i dr.¹⁹ Također, javni organ ne smije uskratiti cijelu informaciju, ukoliko je samo jedan njen dio utvrđen kao izuzetak, a informacija bi bila razumljiva i uslijed razdvajanja.²⁰ Ova odredba je primjenjiva i na dokumente koji su označeni kao tajni, s obzirom da ZOSPI u članu 3 „Definicije“ decidno utvrđuje da nije bitno kako je informacija klasificirana.

Provođenje testa javnog interesa, odnosno proces odlučivanja o odbijanju ili udovoljavanju zahtjeva za pristup informacijama može se prikazati na sljedeći način:



¹⁹ V. čl. 9 st. 2 ZOSPI.

²⁰ V. čl. 10 ZOSPI.

Upravo odredba člana 9 kojom se nalaže da su javni organi dužni u svakom pojedinačnom slučaju provesti test javnog interesa predstavlja i sam duh ZOSPI. Organi javne vlasti dužni su osigurati pristup svakoj informaciji, ukoliko, nakon provedenog testa javnog interesa, utvrde da preteže javni interes koji opravdava otkrivanje određene informacije, čak i u slučaju kada je riječ o izuzecima propisanim članovima 6,7 i 8.

2.3. *Obrazloženje Agencije za zaštitu ličnih podataka BiH za izmjene i dopune ZOSPI*

Već je navedeno da je Agencija izmjene i dopune ZOSPI, u svom izvještaju, pravdala primjerom kao što je objavljivanje imovinskih kartona kandidata na izborima na službenoj stranici Centralne izborne komisije BiH. Prosječnom građaninu BiH, ovaj primjer bi trebao biti više nego ilustrativan budući da se stvara dojam da su predložene izmjene i dopune ZOSPI išle u korist vršiocima javnih funkcija, a na štetu javnog interesa. U izvještaju Agencije detaljno je obrađen ovaj primjer. Kako je navedeno, za Agenciju je neprihvatljivo obrazloženje prvostepene presude Suda BiH koje glasi: „objavlivanjem imovinskih kartona jasno je utvrđen legitimni cilj, a to je da birači, odnosno građani saznaju ko su i šta su kandidati i izabrani zvaničnici organa vlasti, na početku i na kraju mandata ostvarili u pogledu njihove imovine kao i članova njihovog porodičnog domaćinstva, a sve u svrhu jačanja principa odgovornosti i njihovog djelovanja u ostvarivanju općeg javnog interesa, a ne privatnog interesa, što se u konačnici svodi na spriječavanje zloupotrebe javnih funkcija radi ostvarivanja lične dobiti“.²¹

Agencija je smatrala da je ovakav stav neprihvatljiv zato što se 90% objavljenih imovinskih kartona odnosi na lica koja su samo bila kandidati na izborima, što ne znači nužno da su i izabrani. Također, za Agenciju je neprihvatljivo uopćavanje i generaliziranje tako što se svi kandidati tretiraju kao počinioci krivičnih djela u vezi sa zloupotrebom javnih funkcija. Interesantno je da Agencija nije smatrala da svako prihvatanje obavljanja javne dužnosti, pa samim tim i kandidatura, sa sobom nosi interesovanje javnosti s obzirom da rad tih javnih dužnosnika, kao i političkih stranka, finansiraju građani. Postupajući po zahtjevu za preispitivanje sudske odluke koji je podnijela Agencije, Apelaciono vijeće Suda BiH, odbilo je tužbu Centralne izborne komisije BiH i u obrazloženju presude zauzelo stav: „Ovo vijeće smatra da dostupnost javnosti, u smislu odredbe člana 15.9. Izbornog zakona BiH, ne podrazumijeva objavljivanje ličnih podataka na opisani način, nego uspostavljanje sistema i stvaranje uslova da se svakoj zainteresovanoj osobi omogući pristup informacijama u skladu sa Zakonom o slobodi pristupa informacijama u BiH. Tim zakonom se ustanovljava pravo svakog lica na pristup informacijama u najvećoj mogućoj mjeri u skladu sa javnim interesom ali i svrhom informisanja javnosti.“²²

Iako je Apelaciono vijeće Suda BiH odbilo tužbu Centralne izborne komisije BiH, to nije mogao biti argument za iniciranje izmjena i dopuna ZOSPI kojima se predviđa ukidanje testa javnog interesa u potpunosti. Najprije, Apelaciono vijeće Suda BiH nije osporilo pravo na pristup informacijama, već samo način na koji je to uradila Centralna izborna komisija – objavljivanje skeniranih imovinskih kartona na službenoj stranici ove institucije. U presudi Apelacionog vijeća obrazloženo je da je pravo na pristup informacijama uslovljeno formalnim radnjama,

²¹ V. bilj. 5, s. 18.

²² Presuda Suda BiH br. S1 3 U 007099 12 UvP od 04. 04. 2012, dostupna na: <http://www.azlp.gov.ba/images/UpravniBOS/Presuda%20Apelacionog%20vijeca%20Suda%20BiH.pdf>.

prvenstveno podnošenjem zahtjeva za pristup informacijama. U praksi ovo bi značilo da se građani/birači mogu informisati o imovinskom stanju potencijalni/izabranih kandidata, ukoliko bi za svakog kandidata pojedinačno podnijeli zahtjev za pristup informacijama, a nadležni javni organ utvrdio da je to u skladu sa javnim interesom. Javni interes bi bio lako dokaziv ukoliko bi se, naprimjer, pozvali na stav iznesen u prvostepenoj presudi Suda BiH. Treba, ipak, primijetiti da ni Centralna izborna komisija BiH nije pronašla način da izbalansira javni i privatni interes. To je bilo moguće uraditi tako da se npr. promijeni formular imovinske kartice, umjesto konkretnih adresa pojedinih nekretnina, mogao se koristiti deskriptivni metod, npr. porodična kuća površine 500 m² na području Općine Centar. Tako bi se spriječila zloupotreba objavljenih informacija.

Umjesto, podizanja svijesti i educiranja uposlenika javnih organa o primjeni i značaju ZOSPI, Agencija je predložila ukidanje javnog interesa. U nacrtu Ministarstva pravde član 8, važećeg ZOSPI, se mijenja i glasi: „Nadležni javni organ postupajući u skladu sa ovim zakonom i posebnim propisom koji se odnosi na zaštitu ličnih podataka će ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije ukoliko bi se se njenim objavljivanjem ugrozilo pravo na privatnost i drugi legitimni privatni interesi.“ Iz ovoga proizlazi da se ukida provođenje testa javnog interesa, te podcrtava značaj *posebnog propisa*, što jeste Zakon o zaštiti ličnih podataka BiH. Umjesto dosadašnje odredbe člana 8 kojom se utvrđuje izuzetak objavljivanja informacije kod zaštite privatnosti, ukoliko ne prevagne javni interes, u nacrtu su taksativno nabrojani slučajevi kada je dozvoljeno objaviti informaciju.²³ Ovakvim predloženim izmjenama i dopunama, uveo bi se princip da je neobjavljivanje informacija pravilo, a objavljivanje izuzetak.²⁴

U obrazloženju nacrta Ministarstva pravde je navedeno da razlozi za donošenje izmjena i dopuna ZOSPI leže u činjenici da je Agencija u svom Izvještaju konstatovala da je sadašnje rješenje zaštite ličnih podataka prevaziđeno, te da se reflektuje na koncept zaštite ličnih podataka kao izvedenog prava iz prava na privatnost. Cilj predloženih izmjenama i dopunama ZOSPI je bio osigurati usklađenost ovog zakona sa standardima evropskog prava i pravnog naslijeđa EU

²³ Čl. 4 st. 2 Nacrta kojim se mijenja čl. 8 ZOSPI propisuje: „Izuzetno od stava 1 ovog člana, javni organ neće ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije koja se odnosi na:

- a) korištenje javnih sredstava, izuzev sredstava dodijeljenih za socijalna primanja, zdravstvenu zaštitu i zaštitu od nezaposlenosti;
- b) vršenje javne funkcije, što podrazumijeva i prihode, imovinu i sukob interesa javnih funkcionera i njihovih srodnika koji su obuhvaćeni zakonom kojim se uređuje sprječavanje sukoba interesa;
- c) sudske odluke u predmetima od općeg značaja za javnost kao što su predmeti ratnih zločina, organizovanog kriminala, korupcije, terorizma, porezne utaje i drugi predmeti koji prema ocjeni javnog organa koji vodi postupak predstavljaju predmete od općeg značaja za javnost;
- d) ime, prezime i radno mjesto zaposlenih u javnim organima.

²⁴ U vodičima za pristup informacijama susjednih zemalja kao osnovni principi se navode: „Ne davanje odgovora je neprihvatljivo!“, „Informacije koje su 'proizvele' javne institucije u toku svog rada su vlasništvo građana (osim izuzetaka)“, „Postoji ograničena lista iznimaka u kojim slučajevima se može odbiti davanje informacija, što mora biti podložno testu javnog interesa i testu proporcionalnosti“. Vidi npr. Pristup informacijama od javnog značaja i zaštita podataka o ličnosti u Sloveniji, N. Pirc Musar, Beograd 2006. i Test javnog interesa, I. Pereša, GONG, Zagreb 2010. Dostupno na:

<https://www.google.ba/#q=Pristup+informacijama+od+javnog+zna%C4%8Daja+i+za%C5%A1tita+podataka+o+li%C4%8Dnosti+u+Sloveniji> i https://www.google.ba/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=6&cad=rja&ved=0CFMQFjAF&url=http%3A%2F%2Fstatic-85-94-77-132.rev-addr.voljatel.hr%2Fdownload.-aspx%3Ff%3Ddokumenti%2Ftest_javnog_interesa.pdf&ei=-GruUp-zFKPnygON5oLACg&usq=AFOjCNG6Qx0-0mPTvFT_B21YrCqzYVkhBQ&sig2=eR9x7J0ugUrwrlkH3foww.

obezbjeduje Vlada Srbije. Ipak, BIA nije postupila po rješenju, a Vlada Srbije nije, na zahtjev Inicijative mladih, obezbijedila izvršenje. Predstavka ESLJP podnesena je 2006. godine, a dvije godine poslije BIA je dopisom obavijestila Inicijativu mladih za ljudska prava da ne posjeduje tražene informacije. Upravo, ovaj argument ESLJP je okarakterisao kao „neubjedljiv s obzirom na prirodu tih informacija (broj ljudi izloženih elektronskom nadzoru od strane te agencije 2005. godine) i prvobitni odgovor agencije.“ ESLJP je donio presudu u junu 2013. godine i utvrdio da je došlo do povrede člana 10 Konvencije, te naložio BIA da u roku od tri mjeseca od pravosnažnosti presude dostavi podnosiocu predstavke tražene informacije. Naročito je značajno da je uz ovu, jednoglasno donesenu, presudu priloženo i zajedničko saglasno mišljenje dvojice sudaca u kojem je, između ostalog, navedeno: „Bez štete po posebne okolnosti slučaja *Leander*, davanje građaninu ograničenijeg pristupa informacijama koje se tiču njega ili nje i koje sačinjavaju i koriste organi, nego široj javnosti javnim informacijama, može izgledati nelogično, bar u određenim okolnostima. Veštačka razlika između javnih podataka i podataka od ličnog interesa može čak i sprečiti pristup javnim informacijama.“ Također, ESLJP je prepoznao ulogu koju ima nevladin sektor kada je u pitanju promovisanje javnog interesa – „uloga javnog psa čuvara“, odnosno da zahtijeva sličnu zaštitu prema Konvenciji koja se pruža štampi.²⁸

Navedeni primjeri dodatno potkrepljuju činjenicu da izmjene i dopune ZOSPI koje su bile predviđene u nacrtu Ministarstva pravde dodatno ograničavaju pristup informacijama. Predlagač nije imao u vidu da je ZOSPI, pored građanima, namijenjen novinarima, nevladinom sektoru i istraživačima. Upravo je ESLJP pružio zaštitu pristupa informacijama ovim kategorijama, imajući u vidu njihovu ulogu u društvu.

Interesantna je i činjenica da su izmjene i dopune ZOSPI bile inicirane upravo zbog usklađivanja ovog zakona sa Konvencijom o pristupu službenim dokumentima Vijeća Evrope (CEST 205), što je navedeno u zaključcima Agencije za zaštitu ličnih podataka BiH. No, niti u zaključcima niti u obrazloženju Nacrta Ministarstva pravde, nisu spomenute odredbe člana 10²⁹ ove Konvencije:

„Na sopstvenu inicijativu i kada je to prikladno, javna vlast preduzet će neophodne mjere kako bi objavila službene dokumente koje posjeduje u interesu unapređenja transparentnosti i efikasnosti javne uprave i podsticanja informiranog učešća javnosti u pitanjima od generalnog interesa“.

Naime, izmjene i dopune ZOSPI nisu predviđale proaktivan pristup objavljivanja informacija. Konkretno, Nacrt Ministarstva pravde nije išao u smjeru objavljivanja informacija od javnog interesa. Proaktivan pristup informacijama sadrže zakoni o pravu pristupa informacijama susjednih zemalja.³⁰ Tako zakon o pristupu informacijama Republike Hrvatske propisuje obavezu objavljivanja informacija u posjedu organa javnih vlasti na internetskoj stranici. Neke od informacija koje su organi javnih vlasti dužni objaviti su: finansijski izvještaji i drugi dokumenti iz njihove oblasti rada, informacije o dodijeljenim subvencijama, bespovratnim sredstvima, donacijama, uključujući listu korisnika i visinu iznosa; informacije o unutrašnjoj

²⁸ Usp. bilj. 24, s. 11.

²⁹ Usp. Konvencija Vijeća Evrope o pristupu službenim dokumentima, CEST 205, 18. 06. 2009. Tekst Konvencije dostupan na: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=205&CM=1&CL=ENG>.

³⁰ V. čl. 10 Zakona o pravu na pristup informacijama RH, Nar. nov. RH 25/13; čl. 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama CG, Sl. l. CG 44/12; čl. 39 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja RS – prečišćen tekst, Sl. gl. RS 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10.

organizaciji, imena i kontakte rukovodilaca, informacije o postupcima javnih nabavki, uključujući tendersku dokumentaciju i informacije o izvršavanju ugovora itd. Zakon o slobodnom pristupu informacijama Crne Gore, ide korak dalje, pa se među informacijama koje su organi vlasti dužni objaviti nalaze i informacije koje se odnose na raspolaganje finansijskim sredstvima iz javnih prihoda i informacije o raspolaganju državnom imovinom. Također, ovaj zakon propisuje i obavezu objavljivanja spiska državnih službenika, kao i obračuna njihovih zarada i drugih primanja i naknada koji se tiču vršenje javne funkcije, te informacije kojima je po zahtjevu pristup odobren.

Agencija je u aprilu 2013. godine, dostavila primjedbe na Nacrt, upravo sa ciljem uključivanja odredbi o proaktivnom objavljivanju u ZOSPI BiH. U dostavljenim primjedbama se sugerije proširivanje člana 20 ZOSPI sa obavezom objavljivanja informacija po ugledu na spomenute zakone susjednih zemalja.³¹ No, iako je Agencija bila inicijator izmjena i dopuna ZOSPI, ove primjedbe nisu usvojene, te je član 20 ZOSPI ostao nepromijenjen.

Iz svega navedenog se može zaključiti zbog čega je Nacrt Ministarstva pravde povučen iz zakonodavne procedure. Najviše kritika novinara i nevladinog sektora, bilo je upućeno zbog ukidanja testa javnog interesa. U Nacrt nisu bile uvrštene ni odredbe o proaktivnom objavljivanju informacija. Također, osim dopune žalbenog postupka³², nisu bile predviđene odredbe koje će omogućiti efektivnu primjenu zakona npr. inspeksijski nadzor ovlašten za izricanje prekršajnih sankcija. Već je navedeno da je interesorna radna grupa trebala da predstavi rezultate svoga rada u februaru 2014. Do danas nema zvaničnog stava da li su izmjene i dopune ZOSPI potrebne ili je pak mandat interesorne radne grupe produžen.

U daljnjem tekstu predmet analize bit će važeći ZOSPI, odnosno izmjene i dopune koje su stupile na snagu u januaru 2014. godine.

3. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH

Zakon o izmjenama i dopunama ZOSPI stupio je na snagu početkom januara 2014. godine. Izmenama i dopunama zakonodavac je pokušao da otkloni probleme uočene u primjeni ZOSPI. To su prvenstveno neadekvatan žalbeni postupak i nedostatak inspeksijskog nadzora.

3.1. Žalbeni postupak

Do 2006. godine organi javne vlasti nisu bili obavezni donositi rješenje prilikom odlučivanja o zahtjevu za pristup informacijama već su podnosiocima zahtjeva obavještavali dopisom. Ovakvo zakonsko rješenje nije omogućavalo pokretanje upravnog spora, jer dopis nije upravni akt. Čak i ako bi podnosilac zahtjeva podnio žalbu na dopis u skladu sa članom 14 stav 3 b) ZOSPI, to bi bilo bespredmetno, obzirom da nije moguće voditi upravni spor protiv dopisa.³³ Izmjenom

³¹ Detaljnije v. Policy memo, *Ka proaktivnoj transparentnosti u Bosni i Hercegovini*, Analitika, Sarajevo 2013, ss. 5-6. Dostupno na: <http://www.analitika.ba/bs/publikacije/ka-proaktivnoj-transparentnosti-u-bosni-i-hercegovini> (očitanje 29. 12. 2013).

³² Čl. 23 Nacrta predviđao je mogućnost žalbe drugostepenom organu u odnosu na prvostepeni javni organ koji je odlučio o zahtjevu.

³³ Treba ukazati na propust zakonodavca, jer je čl. 14 ZOSPI bilo predviđeno da dopis mora sadržavati pouku o podnošenju pravnog lijeka, iako dopis nije upravni akt. Stoga još više iznenađuje odredba čl. 23 – Pravo na žalbu:

ZOSPI iz 2006. godine, uvedena je obaveza da javni organi donose odluku o zahtjevu za pristup informacijama u formi rješenja – upravnog akta.³⁴ No, iako je zakonodavac ovom izmjenom omogućio primjenu zakona o upravnom postupku, nije ispoštovano načelo dvostepenosti. Naime, ostala je nepromijenjena odredba da podnositelj zahtjeva ima pravo žalbe „određenom organu“, a ne drugostepenom organu, kao hijerarhijski višem. Ni izmjene i dopune koje su uslijedile, 2009. i 2011. godine, nisu otklonile ovaj propust.³⁵ Tek nakon četrnaest godina, od stupanja na snagu ZOSPI, omogućeno je podnošenje žalbe drugostepenom organu³⁶. Izmjenama i dopunama koje su stupile na snagu u januaru 2014. godine, u članu 14 dodan je novi stav 4 koji propisuje: „Žalba protiv rješenja iz stava 3 ovog člana podnosi se rukovodiocu nadležnog drugostepenog javnog organa.“³⁷ Na ovaj način, konačno je primjenjiv i član 26 u kojem je navedeno da se ovaj zakon provodi u skladu sa općim zajedničkim principima zakona kojima se regulira oblast uprave.³⁸

Treba spomenuti da je i neuspjeli Nacrt Ministarstva pravde BiH predviđao izmjene odredbi kojima se uređuje žalbeni postupak. Nacrtom je na mjesto ranije brisanog člana 23 koji je važio do 2011. godine, dodan novi član 23 pod istim nazivom Pravo na žalbu.³⁹ Ovim članom bilo je predviđeno načelo dvostepenosti upravnog postupka. No, ono što je bilo sporno jeste da je nadležnom drugostepenom organu bio ostavljen rok od 30 dana za rješavanje po žalbi podnosioca zahtjeva, što se može ocijeniti predugim rokom. Naročito zato što je Nacrt predviđao i izmjene člana 26 ZOSPI koje glase: „Nadležni javni organ će u postupku primjene ovog Zakona postupati po pravilima postupka propisanih ovim Zakonom. Na pravila postupka koja nisu propisana ovim Zakonom javni organ će primjenjivati pravila postupka važećeg Zakona o upravnom postupku.“⁴⁰ U praksi, to bi značilo da bi cjelokupni postupak, od dana podnošenja zahtjeva za pristup informacijama, odgovora koji je prvostepeni organ dužan dostaviti u roku najkasnije od 15 dana, te žalbe drugostepenom organu i njegove odluke po žalbi vremenski objektivno trajao više od 45 dana.

Analizirajući izmjene i dopune ZOSPI koje su stupile na snagu ove godine i rješenja predviđena u Nacrtu Ministarstva pravde vidljivo je da zakonodavac nije pažljivo razmotrio dosadašnje prijedloge i nacрте. Naime, pozitivan je pomak što je konačno omogućena primjena načela dvostepenosti upravnog postupka, odnosno pravo podnošenja žalbe drugostepenom organu. Međutim, zakonodavac nije propisao u kojem roku je drugostepeni organ dužan da riješi po žalbi podnosioca zahtjeva. Shodno članu 26 važećeg ZOSPI, proizlazi da se u konkretnom slučaju

„Svaki podnositelj zahtjeva ima pravo podnijeti žalbu u upravnom postupku na svaku odluku. U razmatranju takve žalbe, rukovodilac javnog organa primjenjuje opća zajednička načela iz zakona koji reguliraju oblast uprave, a navedeni su u članu 26. I.“ V. Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH, Sl. gl. BiH 28/00.

³⁴ V. Zakon o izmjeni Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH, Sl. gl. BiH 45/06.

³⁵ V. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH, Sl. gl. BiH 102/09 i 62/11. Izmjenama ZOSPI iz 2011. brisan je čl. 23. V. bilj. 34.

³⁶ Nadležni drugostepeni organ je Žalbeno vijeće pri Vijeću ministara Bosne i Hercegovine u skladu sa čl. 215 st. 1 Zakona o upravnom postupku BiH, Sl. gl. BiH 29/02.

³⁷ V. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH (bilj. 11).

³⁸ V. čl. 26 Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH, Sl. gl. BiH 28/00, 45/06, 102/09, 62/11 i 100/13.

³⁹ Usp. bilj. 34 i 36.

⁴⁰ Zakon o upravnom postupku BiH (Sl. gl. 29/02) propisuje u čl. 235 rok od 30 dana, ali s obzirom na odredbu čl. 26 Nacrta, rok za donošenje rješenja po žalbi podnosioca zahtjeva mogao je biti utvrđen kao znatno kraći.

primijenjuju opći zajednički principi zakona kojima se regulira oblast uprave⁴¹, što znači da drugostepeni organ ima rok za rješavanje po žalbi podnosioca zahtjeva također 30 dana u skladu sa Zakonom o upravnom postupku BiH.

Bolje rješenje bi bilo da je zakonodavac preuzeo član 26 ranijeg Nacrta Ministarstva pravde kojim je bilo propisano da će se na pravila postupka koja nisu propisana ZOSPI primijenjivati pravila važećeg Zakona o upravnom postupku, te da je dodan novi stav u članu 14 kojim bi se propisalo da je drugostepeni organ dužan donijeti rješenje po žalbi u roku od 15 dana. Na ovaj način bi bila osigurana efikasnije primjena ZOSPI, a podnosioci zahtjeva ne bi morali u slučaju negativnog prvostepenog rješenja čekati dodatnih 30 dana na odluku drugostepenog organa. Ovo je naročito bitno kada su podnosioci zahtjeva novinari ili pak istraživači, kojima je od velikog značaja blagovremena informacija.

3.2. Inspekcijski nadzor

Osnovni problem pri ostvarivanju prava na pristup informacijama bio je nedostatak sankcija ukoliko organ javne vlasti ne bi postupio po odredbama ZOSPI. Izmjenama i dopunama iz 2009. godine propisane su novčane kazne za prekršaje koje počine javni organi i odgovorne osobe u organu.⁴² Nije jasno šta je zakonodavac želio da postigne s ovim novim odjeljkom „Kaznene odredbe“. Pravnik sa prosječnim poznavanjem prekršajnog prava zna da prekršajni postupak i izricanje sankcije za prekršaj (izdavanje prekršajnog naloga) pokreće ovlašteni organ.⁴³ Zakonodavac nije utvrdio ko je ovlašteni organ zadužen za vršenje nadzora nad provedbom ovog zakona, a samim tim nije ni moguće primijeniti propisane prekršajne sankcije.

Podnosiocu zahtjeva za pristup informacijama ostala je samo mogućnost vođenja upravnog spora ukoliko mu je onemogućen pristup informacijama – neodgovaranje javnog organa u zakonskom roku. Ne postoji obaveza sudova da postupke koji se tiču ostvarivanja prava na pristup

⁴¹ U čl. 26 ZOSPI BiH navodi se da u cilju provođenja ovog zakona se primjenjuju opći zajednički principi zakona kojima se regulira oblast uprave, kao što su zakoni o upravi i zakoni o upravnim postupcima BiH, FBiH i RS. Nije jasno, zašto se primijenjuju entitetski zakoni o upravi i upravnim postupcima, s obzirom da oba entiteta imaju svoje zakone o pristupu informacija, a i BiH ima svoj zakon o upravnom postupku i sporu.

⁴² V. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH, Sl. gl. BiH 102/09. Zapriječena kazna za prekršaj koji učini javni organ kreće se od 1.000 do 15.000 KM, dok je kazna za odgovorno lice u organu od 200 do 5.000 KM.

⁴³ Tako Zakon o prekršajima BiH (Sl. gl. BiH 41/07, 18/12) u čl. 26 propisuje:

1. Prekršajni postupak može pokrenuti ovlašteni organ na sljedeći način:
 - a. izdavanjem prekršajnog naloga; ili
 - b. podnošenjem zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka nadležnom sudu.
2. Zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka može se podnijeti samo u slučajevima kada ne postoje uvjeti za izdavanje prekršajnog naloga određeni u članu 27 ovog Zakona.

U čl. 3 ovog zakona data je definicija ovlaštenog organa. *Ovlašteni organ je:*

1. nadležni policijski organ Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne Hercegovine, Republike Srpske, Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine ili kantona;
2. inspektor ili lice ovlašteno za obavljanje inspekcije; ili
3. ministarstvo, preduzeće ili drugo pravno lice koje ima javna ovlaštenja i u čiju nadležnost spada direktno ili indirektno provođenje bilo kojeg zakona ili propisa koji propisuje prekršaje.

informacijama uzmu u hitno razmatranje, što u praksi znači da podnosilac može čekati na ishod sudskog spora i do nekoliko godina.⁴⁴

Posljednjim izmjenama i dopunama ZOSPI inspeksijski nadzor nad provođenjem ovog zakona povjeren je Upravnom inspektoratu Ministarstva pravde BiH. To znači da će predviđene kaznene odredbe koje su uvedene 2009. godine biti primijenjive u praksi⁴⁵. Podnosilac zahtjeva moći će se u slučaju šutnje uprave obratiti (usmeno ili pisanim aktom) upravnoj inspekciji radi zaštite prava na slobodan pristup informacijama kada mu javni organ onemogućava prava utvrđena ZOSPI. Upravni inspektor će postupiti po zahtjevu podnosioca, te sačiniti zapisnik o izvršenom inspeksijskom nadzoru. U zapisniku je inspektor dužan konstatovati činjenično stanje i nepravilnosti u radu javnog organa. U slučaju da utvrdi povredu ZOSPI, inspektor donosi rješenje kojim nalaže rukovodiocu javnog organa da otkloni utvrđene nedostatke u određenom roku. Ovo rješenje se dostavlja i podnosiocu zahtjeva. Tek ukoliko rukovodilac javnog organa ne postupi po datom rješenju, inspektor je dužan da pokrene prekršajni postupak.⁴⁶ Također, zakonodavac je pooštrio sankcije koje se izriču odgovornoj osobi u javnom organu. Umjesto dosadašnje kazne u iznosu od 200 do 500 KM, propisana je novčana kazna od 1.000 do 10.000 KM

Davanjem ovlasti Upravnom inspektoratu Ministarstva pravde BiH da vrši nadzor nad provođenjem ZOSPI, napravljen je pozitivan pomak. Potreba za sankcionisanjem organa javne vlasti koji se ogлуše na zahtjev za pristup informacijama je evidentna. To potkrepljuju i statistički podaci prikazani u izvještajima Ombudsmena BiH za 2011. i 2012. godinu⁴⁷. U njima su taksativno nabrojani organi javne vlasti koji nisu postupali u skladu sa odredbama ZOSPI, pa čak ni nakon intervencije Ombudsmena.

Očekivati je da će organi javne vlasti, nakon uvođenja inspeksijskog nadzora i adekvatnih sankcija ozbiljnije shvatiti pravo na pristup informacijama i početi poštovati odredbe zakona. Naravno, rezultat neće izostati ukoliko inspekcija bude profesionalno obavljala poslove iz svoje nadležnosti. To podrazumijeva ne samo postupanje po predstavci podnosioca zahtjeva, već vršenje kontrole i nadzora nad organima javne vlasti u smislu postupanja sa odredbama Odjeljka

⁴⁴ Tako je Centar za istraživačko novinarstvo, nakon više od dvije godine došao do traženih informacija. V. <http://www.cin.ba/cin-dobio-dvije-tuzbe-protiv-institucija/>, (očitanje 29. 12. 2013).

⁴⁵ Čl. 22a propisuje novčane kazne u 11 slučajeva: ako javni organ ne poduzme sve redovne mjere za prikupljanje zahtijevanih informacija, ukoliko ne donese rješenje kojim odbija ili odobrava pristup informacijama podnosiocu zahtjeva, ukoliko prekrši rokove iz člana 14, naplaćuje naknadu za podnošenje zahtjeva, ne imenuje dužnosnika za informiranje i ne dostavi Instituciji Ombudsmena kontakt informacije službenika za informiranje, ne dostavi Vodič kojim omogućava svakoj osobi pristup informacijama pod nadzorom javnog tijela, kao i obrazac zahtjeva u pisanom obliku, ne dostavi Indeks registra vrsta informacija koje su pod nadzorom javnog tijela, te ukoliko ne dostavi Parlamentarnoj skupštini BiH i Instituciji Ombudsmena prikaz statističkih podataka po tromjesečju, te jednom godišnje izvještaj Parlamentarnoj skupštini BiH kako je predviđeno članom 20 stav d ZOSPI. Detaljnije v. čl. 22a) ZOSPI.

⁴⁶ V. čl. 4 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH (bilj. 11).

⁴⁷ Odjeljak VI ZOSPI je regulisao ulogu Institucije ombudsmena BiH u provođenju ovog zakona. U skladu sa čl. 22 st. b godišnji izvještaj Ombudsmena redovno sadrži i posebni dio o pristupu informacijama, uključujući i statističke podatke o provođenju ZOSPI. O ne postupanju javnih organa u skladu sa odredbama ZOSPI. V. detaljnije: Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2010, 2011 i 2012, odjel za praćenje političkih i građanskih prava – podnaslov Sloboda pristupa informacijama.

Izvještaj za 2010: http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/ombudsmen_doc2013012902564737bos.pdf.

Izvještaj za 2011: http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/ombudsmen_doc2013012902564737bos.pdf.

Izvještaj za 2012: http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/ombudsmen_doc2013040401341524bos.pdf.

V – Odgovornost javnih organa ZOSPI (član 18 Dužnost pomaganja, član 19 Službenik za informiranje, član 20 Obaveza objavljivanja i dostavljanja). U tom kontekstu, nužna je saradnja Upravnog inspektorata sa Institucijom ombudsmena, s obzirom da je konkretne primjere nepoštivanja ovih odredbi jednostavno uočiti u godišnjim izvještajima Institucije ombudsmena, što svakako ostavlja prostora za samoincijativno djelovanje inspekcije. Ipak, mjesta za optimizam nema. U izjavama glavnog upravnog inspektora Ministarstva pravde BiH za medije, naglašena je potreba za dodatnim kadrom. Također, navedeno je „Upravni inspektorat će provjeravati samo prijave koje se odnose na šutnju administracije, odnosno situaciju kada institucija ne odgovara na zahtjev i kada probija rok za njegovo slanje.“⁴⁸ Iz navedenog prozila da će inspekcija primarno postupati u slučajevima šutnje uprave.

Na kraju treba skrenuti pažnju i na činjenicu da je zakonodavac odstupio od pravila Zakona o prekršajima BiH. Naime, ovim zakonom je predviđeno da inspekcija, kada utvrdi povredu propisa „neposrednim opažanjem ovlaštenog službenog lica prilikom inspekcije, nadzora i pregleda“, odmah izdaje prekršajni nalog u skladu sa zakonom.⁴⁹ Za razliku od ovog pravila, zakonodavac je propisao da inspekcija, kada utvrdi da je povrijeđen ZOSPI, najprije izdaje rješenje kojim naređuje otklanjanje utvrđenih nedostataka u određenom roku. Ukoliko organ javne vlasti ne postupi u skladu sa rješenjem, tek je tada upravni inspektor dužan pokrenuti prekršajni postupak. Sasvim sigurno ovo zakonsko rješenje ne doprinosi blagovremenom dobivanju tražene informacije. Zakon, također, ne navodi rok u kojem je javni organ dužan da postupi po rješenju inspektora. Ovo predstavlja problem za ostvarivanje prava na pristup informacijama, jer je podnosiocu zahtjeva njegovo pravo najprije onemogućeno šutnjom uprave, da bi nakon žalbe inspekciji bio primoran čekati da li će javni organ postupiti u ostavljenom roku po nalogu inspekcije. Čak i u slučaju da javni organ donese rješenje po nalogu inspekcije, to ne znači da će njegovom zahtjevu biti udovoljeno. U slučaju negativnog odgovora, podnosiocu zahtjeva predstoji još drugostepeni postupak po žalbi.⁵⁰ Umjesto da inspekcija izdaje prekršajni nalog čim je utvrđena povreda ZOSPI, predviđenim zakonskim rješenjem se produžava rok u kojem javni organ treba da odluči o zahtjevu prava na pristup informacijama podnosioca.

4. Zaključak

Bosna i Hercegovina je prva država u regionu koja je donijela Zakon o slobodi pristupa informacijama. O ovoj činjenici se govori afirmativno u svim publikacijama koje se bave pravom na slobodan pristup informacijama. Prvobitni zakonski tekst, sadržavao je niz manjkavosti koje su rezultirale problemima u primjeni. Samim tim i evropski standard „provedenje testa javnog interesa“, propisan u članu 9 ZOSPI, je ostao mrtvo slovo na papiru. Zakonodavac nije osigurao mehanizam koji bi natjerao državne institucije da poštuju i provode odredbe ZOSPI, te su građani u većini slučajeva bili onemogućeni da ostvare svoje pravo. Ni naredne tri izmjene i dopune ZOSPI, nisu dale rezultate. Stiče se dojam da je zakonodavac svjesno vršio izmjene i dopune ZOSPI *pro forme*. Prvom izmjenom iz 2006. godine, propisano je da se o zahtjevu podnosioca odlučuje upravnim aktom – rješenjem, umjesto dopisom. Time je trebala biti

⁴⁸ „Glavni upravni inspektor Emir Mehmedović kaže da će, uz ostale obaveze, četvero inspektora teško stići odgovoriti na sve prijave: 'Nama treba makar još dvoje ljudi da bi mi to mogli sve uraditi.'“ V. <http://www.cin.ba/kazne-za-blokadu-javnih-informacija/>, (očitanje 16. 01. 2014).

⁴⁹ V. čl. 27 Zakona o prekršajima BiH, Sl. gl. BiH 41/07, 18/12.

⁵⁰ V. bilj. 34.

omogućena primjena načela upravnog postupka. Međutim, zakonodavac je propustio da osigura načelo dvostepenosti upravnog postupka, tako da je podnositelj zahtjeva imao pravo da se žali „određenom organu“, a ne drugostepenom organu javnog tijela. U praksi to je značilo da bi o žalbi podnosioca zahtjeva mogao odlučivati isti organ koji je i donio rješenje kojim se zahtjev odbija. Izmjenama i dopunama koje su uslijedile 2009. godine, ZOSPI je dobio prekršajne odredbe, ali samo na papiru. Zakonodavac nije ovlastio/uspоставio tijelo koje bi izricalo sankcije za kršenje ZOSPI. Ni izmjenama iz 2011. godine nisu otklonjeni propusti iz prethodnih godina. Iz navedenog može se zaključiti da nije postojala volja da BiH ima dobar zakon.

U 2013. godini uslijedila je inicijativa Agencije za zaštitu ličnih podataka BiH za nove izmjene i dopune zakona. Umjesto da se konačno javnosti omogući pristup informacijama koje su pod kontrolom javnih organa, predloženi Nacrt Ministarstva pravde BiH je predviđao potpuno ukidanje standarda „provođenje testa javnog interesa“. Ovim Nacrtom objavljivanje informacija bilo je propisano kao izuzetak, a ne pravilo. Pravovremenom reakcijom nevladinog sektora, ovaj Nacrt nije otišao u daljnju zakonodavnu proceduru.

Konačno, početkom januara 2014. godine stupio je na snagu Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH. Ovaj zakon koji je su predložili poslanici Parlamentarne skupštine jednoglasno je usvojen. Njime je osigurano načelo dvostepenog upravnog postupka, te uspostavljen inspekcijski nadzor što znači da će novčane sankcije propisane dopunama iz 2009. godine napokon moći biti izrečene. Ipak, i ove izmjene i dopune imaju sljedeće nedostatke: 1) inspekcija ukoliko utvrdi povredu ZOSPI ne izriče odmah sankciju, već ostavlja rok da prvostepeni organ otkloni propust, te tek ukoliko ne postupi po nalogu pokreće prekršajni postupak, 2) upitno je da li inspekcija ima kadrovske kapacitete za sprovođenjem kontrole nad provedbom ZOSPI i da li će postupati u drugim slučajevima kršenja ZOSPI osim šutnje uprave, 3) nije propisan kraći rok od roka predviđenog Zakonom o upravnom postupku BiH za donošenje rješenja po žalbi podnosioca zahtjeva. ZOSPI je trebalo unaprijediti na način da se uvrste odredbe o proaktivnom objavljivanju informacija pod kontrolom javnog organa. Zakonodavac je mogao slijediti primjer zemalja iz okruženja (zakoni o pristupu informacijama Hrvatske, Srbije, Crne Gore) i taksativno nabrojati informacije koje su organi javne vlasti dužni objaviti na svojim web stranicama. Time bi se spriječila zloupotreba provođenja testa javnog interesa i dobilo na efikasnosti i ekonomičnosti pri provođenju zakona. Bosna i Hercegovina će morati, ukoliko je opredijeljena za evropski put koji podrazumijeva transparentnost i odgovornost javnih organa pri obavljanju njihovih nadležnosti, osigurati potpunu primjenu ZOSPI BiH. To podrazumijeva educiranje službenika određenih za informiranje o standardu „testa javnog interesa“ i provođenje inspekcijskog nadzora kontinuirano i samoinicijativno, što nije slučaj u BiH. Jedino tada će građanima biti omogućeno njihovo zagarantovano pravo na pristup informacijama. Otvoreno pitanje za širu analizu prava na pristup informacijama ostaje usklađivanje entitetskih zakona sa novim ZOSPI, uz napomenu da ne postoji obaveza za to, jer ZOSPI BiH nije okvirni zakon.

Summary

Law on Freedom of Access to Information in Bosnia and Herzegovina was adopted in 2000. Bosnia and Herzegovina was the first country in the region that has received this legislation. The initial text of the LFAI contained many flaws which have resulted in problems with its application. Changes and amendments to LFAI that had followed in 2006, 2009 and 2011 years have failed to eliminate the identified problems in the practice and enable citizens to exercise their right of free access to information. The focus of the analysis are recent changes and amendments to the LFAI, which came into force at the beginning of January 2014, and botched Draft of LFAI prepared by Ministry of Justice, which has called for an abolition of "public interest test" standard. Precisely for this reason, special attention has been paid to this standard, because it is a key principle in the application of LFAI. The analysis presents a comprehensive review of changes and amendments to the LFAI and provides critical review of the applicable LFAI.