

NOVI INSTITUTI U OBLASTI SLOBODNOG PRISTUPA INFORMACIJAMA U BOSNI I HERCEGOVINI: PROAKTIVNA OBJAVA, OGRANIČENJE PRISTUPA I PRINCIP BESPLATNOSTI

NEW INSTITUTES IN THE FIELD OF FREE ACCESS TO INFORMATION IN BOSNIA AND HERZEGOVINA: PROACTIVE PUBLICATION, LIMITATION OF ACCESS AND THE PRINCIPLE OF FREEDOM

Mirela Pelidija¹, Bojan Vuković²

¹ Član Žalbenog vijeća pri Vijeću ministara Bosne i Hercegovine, e-mail: mirela.pelidija@mpr.gov.ba

² Član Žalbenog vijeća pri Vijeću ministara Bosne i Hercegovine, e-mail: bojan.vukovic@mpr.gov.ba

Primljen / Received : 25. 6. 2024.
Prihvaćen / Accepted : 17. 7. 2024.

Sažetak

Autori analizaju nove pravne institute u oblasti slobodnog pristupa informacijama koje su u pravni sistem Bosne i Hercegovine uvedeni 2023. godine, donošenjem Zakona o slobodi pristupa informacijama na nivou institucija Bosne i Hercegovine. Predmet analize su, prije svega, institut proaktivne objave informacija i uspostavljanja Centralnog portala javnih informacija, institut zakonskog i institucionalnog ograničenja pristupa informacijama, kao i princip besplatnosti pristupa informacijama. Cilj ovog rada je postizanje što potpunijeg i sveobuhvatnijeg razumijevanja predmetnih pravnih instituta koji su, u određenom djelu ili čak u potpunosti, novina u pozitivnopravnom okviru koji se odnosi na slobodu pristupa informacijama. Motivi i razlozi iz kojih stranke podnose zahtjeve za pristup informacijama mogu biti različite prirode. Stranke u postupku pristupa informacijama su obični građani, privredni subjekti, advokati i druga lica koji iz ličnih ili drugih razloga traže pristup informacijama. Bez obzira na motiv i razlog iz kojih stranke traže informacije od javnih organa i bez obzira ko je stranka u postupku, dužnost i obaveza organa uprave odnosno institucija Bosne i Hercegovine (javnog organa), jeste da odobri i dostavi pristup traženoj informaciji, ukoliko zakon ne predviđa ograničenja pristupa informacijama jer se time promoviše transparentnost i odgovornost javnih organa. Novim institutima se definiše produktivnija uloga organa uprave, preziznije su propisani slučajevi ograničenja pristupa informacijama.

Ključne riječi: Slobodan pristup informacijama, ograničavanje slobode pristupa informacijama, proaktivna objava, princip besplatnosti

Abstract

The authors analyze the new legal institutes in the field of free access to information that were introduced into the legal system of Bosnia and Herzegovina in 2023, with

the adoption of the Law on Freedom of Access to Information at the Institutional Level of Bosnia and Herzegovina. The subject of the analysis are, first of all, the institute of proactive publication of information and the establishment of the Central Portal of Public Information, the institute of legal and institutional restrictions on access to information, as well as the principle of free access to information. The goal of this paper is to achieve as complete and comprehensive an understanding of the relevant legal institutes as possible, which are, in a certain part or even completely, novel in the positive legal framework related to freedom of access to information. The motives and reasons for which parties submit requests for access to information can be of different nature. The parties in the information access procedure are ordinary citizens, business entities, lawyers and other persons who request access to information for personal or other reasons. Regardless of the motive and reason for which the parties request information from public authorities and regardless of who is a party to the proceedings, the duty and obligation of the administrative body or institution of Bosnia and Herzegovina (public body) is to grant and provide access to the requested information, unless the law foresees restrictions on access to information, as this promotes transparency and accountability of public authorities. The new institutes define a more productive role of the administrative body, the cases of restrictions on access to information are more precisely prescribed.

Keywords: Free access to information, restriction of freedom of access to information, proactive publication, principle of free of charge.

1. UVOD

Sloboda pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini temelji se na odredbama Zakona o slobodi pristupa informacijama na nivou institucija Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: ZOSPI BiH)¹, te entitetskih zakona (Zakon o slobodi pristupa informacijama u Federaciji Bosne i Hercegovine² i Zakona o slobodi pristupa informacijama Republike Srpske)³. To pravo proizilazi i u skladu je sa međunarodnim ugovorima o temeljnim ljudskim pravima i osnovnim slobodama. Cilj ovih zakona je da se građanima i drugim pravnim licima omogući transparentnost i javnost rada uprave, te da se učine javno dostupnim informacije iz njihovog rada i djelokruga. Adekvatna primjena ZOSPI-a od strane organa, pozitivno se odražava na odnos stranke i uprave, na način da će stranke imati veće povjerenje u njihov rad, jer će informacije o radu biti javno objavljene i dostupne civilnom društvu.

U ovom kratkom osvrtu na nove institute u oblasti slobodnog pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini, koji su u pravni sistem Bosne i Hercegovine uvedeni 2023. godine donošenjem novog ZOSPI BiH, kao što su proaktivna objava, ograničenje pristupa i princip besplatnosti informacijama, nastojimo kroz praktičnu analizu

¹ „Sl. glasnik BiH“, 61/23.

² Zakon o slobodi pristupa informacijama u Federaciji Bosne i Hercegovine (ZOSPI FBiH), („Sl. novine FBiH, 32/01 i 48/11).

³ Zakon o slobodi pristupa informacijama (ZOSPI RS) („Sl. glasnik RS, 20/01).

primjene zakonskih odredbi ZOSPI-a i drugih relevantnih materijalnih propisa, približiti odredbe ovog zakona sa konkretnim situacijama u radu javne uprave, te omogućiti pravilnu i adekvatnu primjenu pojedinih zakonskih odredbi.

2. PROAKTIVNA OBJAVA INFORMACIJA

Proaktivna objava informacija je institut uveden ZOSPI BiH koji podrazumjeva kontinuirano, samoinicijativno objavljivanje određenih vrsta informacija na zvaničnim web stranicama institucija Bosne i Hercegovine u otvorenom obliku, koji podrazumijeva oblik datoteka koji je nezavisan od korištene platforme i bez ograničenja za ponovljenu upotrebu.⁴

U skladu sa ovim institutom svaka institucija Bosne i Hercegovine dužna da na svojoj internetskoj stranici ili na drugi pogodan način redovno objavljuje i ažurira informacije iz svog djelokruga rada na lako dostupan način, u mašinski čitljivom obliku, u roku od 15 dana od dana nastanka informacije.⁵

Obaveza objavljivanja informacija uključuje posebno i sljedeće vrste informacija:⁶

a) informacije o instituciji Bosne i Hercegovine, kao što su: pravni osnov propisan zakonom i drugim pravnim okvirom, djelokrug rada, popis ključnih poslova i dokumenata koje donosi institucija Bosne i Hercegovine, interni akti, funkcije, nadležnosti i ovlaštenja institucije Bosne i Hercegovine; b) informacije o organizaciji institucije Bosne i Hercegovine, kao što su: organizacijska struktura, informacije o zaposlenima (ime i prezime, radno mjesto, stepen školske spreme, iznos plaće i kontakt-informacije), zatim statistički podaci i izvještaj o radu; c) informacije o radu, kao što su: strategije, planovi rada, politike, aktivnosti i akcioni planovi; d) odluke i akte, kao što su: propisi, opći akti i dokumenti koje donosi institucija Bosne i Hercegovine, a koji utiču na interese korisnika; e) informacije o načinu odlučivanja i mogućnostima učestvovanja javnosti, uključujući informacije o javnim savjetovanjima i drugim formama učestvovanja, informacije o sjednicama, dnevnom redu, zaključcima i zapisnicima sa sjednica, kao i omogućavanja prisustva javnosti na sjednicama, u smislu navođenja načina i rokova prijave, kao i broja učesnika; f) informacije o finansiranju, kao što su: planirani budžet, izvještaj o prihodima i rashodima, revizija i evaluacija i druge finansijske informacije; g) informacije o bespovratnim sredstvima koje dodjeljuje institucija Bosne i Hercegovine, kao što su: subvencije, donacije, pomoći, projektna sredstva uz navođenje primaoca, iznosa i perioda na koji se sredstva dodjeljuju;

⁴ Član 5. tačka (o) Zakona o slobodi pristupa informacijama na nivou institucija Bosne i Hercegovine.

⁵ Član 14. stav 1. Zakona o slobodi pristupa informacijama na nivou institucija Bosne i Hercegovine.

⁶ Član 14. stav 2. Zakona o slobodi pristupa informacijama na nivou institucija Bosne i Hercegovine.

h) informacije o javnim nabavkama, uključujući informacije o postupku javne nabavke, kriterijima, rezultatima i ugovorima, te izvještaje o ispunjenju ugovora; i) informacije o javnim konkursima, uključujući i tekst konkursa, dokumentaciju potrebnu za učestvovanje u konkursu (ako postoji), fazama u postupku konkursa, kao i konačnom rezultatu konkursa; j) informacije o uslugama koje institucija Bosne i Hercegovine pruža korisnicima, kao što su: naziv i pravni osnov, upute, rokovi, formulari, informacije o naknadama, taksama i drugim plaćanjima; k) informacije o registrima, bazama i popisima koje institucija Bosne i Hercegovine vodi, način pristupa (internetom ili na drugi način), odnosno poveznicama na one kojima se može pristupiti internetom; informacije o pravu na pristup informacijama koji uključuje informacije o načinu ostvarivanja prava, pravnom okviru, procedurama za ostvarivanje prava, kontakt-informacijama službenika za informiranje, pravu na žalbu i predstavku, formular za podnošenje zahtjeva, godišnji izvještaj, registar zahtjeva i druge pojedinosti za korisnike prava na pristup informacijama; m) druge informacije, za koje obaveza objavljivanja proizlazi iz posebnog zakona ili drugog propisa.

Osim navedenih informacija institucija Bosne i Hercegovine objavljuje i sve druge informacije važne za rad, organizaciju, odlučivanje i finansiranje, što uključuje i objavljivanje informacija u formi vodiča, sažetka i drugim razumljivim formama pristupačnim korisnicima informacija, objavljivanje važnih informacija na oglasnoj tabli institucija Bosne i Hercegovine, kao i osiguravanje određenog broja primjeraka važnijih dokumenata.⁷

Informacije o načinu odlučivanja i mogućnostima učestvovanja javnosti, uključujući informacije o javnim savjetovanjima i drugim formama učestvovanja, informacije o sjednicama, dnevnom redu, zaključcima i zapisnicima sa sjednica, kao i omogućavanja prisustva javnosti na sjednicama, u smislu navođenja načina i rokova prijave, kao i broja učesnika.⁸

U pogledu proaktivnog objavljivanja informacija novim zakonom je definisana obaveza da institucije Bosne i Hercegovine dostavljaju dokumenta Centralnom portalu javnih informacija. Način organiziranja i vođenja Centralnog portala javnih informacija na nivou institucija Bosne i Hercegovine propisuje se pravilnikom, koji se zasniva na sadržaju Politike proaktivne transparentnosti, a koji na prijedlog Generalnog sekretarijata Vijeća ministara Bosne i Hercegovine donosi Vijeće ministara Bosne i Hercegovine u roku od devet mjeseci od dana stupanja na snagu zakona.⁹ Centralni portal javnih informacija na nivou institucija trenutno nije

⁷ Član 14. stav 3. Zakona o slobodi pristupa informacijama na nivou institucija Bosne i Hercegovine.

⁸ Član 14 stav 2. tačka e) Zakona o slobodi pristupa informacijama na nivou institucija Bosne i Hercegovine.

⁹ Član 15. Zakona o slobodi pristupa informacijama na nivou institucija Bosne i Hercegovine.

uspostavljen, međutim uspostavljanjem navedenog registra u značajnoj mjeri će se olakšati pristup informacijama građanima i pojačati transparentnost u radu javnih organa.

Dakle, objavljivanje informacija na službenim stranicama institucija, je i svojevrsni preventivni odnosno korektivni faktor u radu institucija na način da će institucije Bosne i Hercegovine uložiti dodatan napor za donošenje akata iz svoje nadležnosti na zakonit, pravilniji i transparentni način, jer će isti biti pod povećanom lupom javnosti i javno objavljen na internet stranici institucije, te djelovati na ekonomičniji i efikasniji rad institucija vlasti Bosne i Hercegovine, jer će taj način zasigurno rezultirati smanjenim brojem zahtjeva, te postupanja kako prvostepenih tako i drugostepenih organa vlasti.

3. OGRANIČAVANJE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA

Ograničavanje prava na pristup informacijama treba posmatrati iz ugla Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljem tekstu: EKLJP) koja za Bosnu i Hercegovinu predstavlja zajednički minimalni standard prava i sloboda pojedinaca u pravnom sistemu, što znači da se mora garantovati i štititi jednak ili veći nivo ljudska prava i slobode,¹⁰ odnosno da se u postupku pristupa informacijama ne može ograničiti pravno na pristup ispod nivoa koji to garantuje EKLJP. Takođe, veoma je važno napomenuti da javni organi u Bosni i Hercegovini ne mogu utvrditi nikakve druge izuzetke osim onih,¹¹ koji su propisani zakonom.

Pored toga građani modernih demokratija nisu samo konzumenti usluga javne uprave, već aktivni članovi s građanskim pravima i obavezama. Stoga se kod slobodnog pristupa informacijama javljaju kao aktivni tražioci informacije – oni koji preuzimaju inicijativu,¹² odnosno podnose zahtjev za slobodu pristupa informacijama.

Informacija u posjedu institucije Bosne i Hercegovine je javna, a pravo na pristup informaciji se ostvaruje na način i u postupku propisanim zakonom. Pristup informacijama može se ograničiti s ciljem zaštite privatnosti fizičkih lica, zaštite ličnih podataka korisnika i trećih lica, u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita ličnih podataka. Predmetna ograničenja ne primjenjuje se na informacije o imenima zaposlenih, imenima rukovodećih službenika i drugih lica koja učestvuju

¹⁰ Tadić Mato, „Ustavnosudska zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda u Bosni i Hercegovini”, u D. Lopičić (ur.), Zbornik radova ustavnosudska zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda, Budva, 2014, 22.

¹¹ Srdić Mladen et al., “Medijsko pravo u Bosni i Hercegovini”, Internews u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, 2012, 110.

¹² Tropina-Godec Željka, “Informiranost građana i slobodan pristup informacijama javnog sektora”, Hrvatska javna uprava, vol. 9, no. 2, 2009, 326.

u javnim poslovima, njihovim platama, drugim prihodima plaćenim iz budžetskih sredstava, troškovima koji se odnose na javne aktivnosti tog lica, postojanje sukoba interesa, kao i njihove kvalifikacije.¹³ Prilikom ograničavanja pristupa informacijama s ciljem zaštite privatnosti fizičkih lica, zaštite ličnih podataka korisnika i trećih lica, zakonodavac jasno upućuje na poseban materijani propis odnosno na Zakon o zaštiti ličnih podataka.

Zakon o zaštiti ličnih podataka uređuje principe obrade ličnih podataka, obaveze kontrolora i obrađivača podataka, prava subjekta podataka, kao i sankcije za kršenje zakona,¹⁴ što javni organi u postupku slobode pristupa informacijama moraju imati u vidu.

Kada se govori o pravu na privatnost mora se imati na umu da se radi o pravu koje, prije svega, uređuje odnos između pojedinca i javne vlasti.¹⁵ Svrha zaštite ličnih podataka je da se osigura ostvarivanje i zaštita prava na privatnost, ali i ostalih ljudskih prava i osnovnih sloboda u prikupljanju, obradi i korišćenju ličnih podataka.¹⁶

Pristup informacijama može biti ograničen ako se može razumno očekivati da bi omogućavanjem pristupa informaciji nastala ozbiljna šteta u pogledu sljedećih interesa: nacionalne bezbjednosti i međunarodnih odnosa, ako informacija nosi oznaku tajnosti, u skladu sa zakonom ili opštim aktom donesenim na osnovu zakona kojim se propisuje tajnost podataka; javnog reda, ako informacija nosi oznaku tajnosti, u skladu sa zakonom ili opštim aktom donesenim na osnovu zakona kojim se propisuje tajnost podataka; u toku inspekcije, kontrole i nadzora koji sprovodi institucija Bosne i Hercegovine ako bi se njenim objavljivanjem onemogućio rad organa koji vrši upravni nadzor, inspeksijski nadzor, odnosno nadzor nad zakonitošću rada i akata; komercijalnih i drugih ekonomskih interesa, te ekonomske, monetarne i politike deviznog kursa; životne sredine.¹⁷

Takođe institucija Bosne i Hercegovine može ograničiti pristup informaciji:¹⁸ a) ako je informacija poreska tajna,¹⁹ u skladu sa zakonom, b) u slučaju ponovne upotrebe informacije od podnosioca zahtjeva, ako je informacija zaštićena propisima kojima se uređuje pravo intelektualne svojine.

¹³ Član 19., st. 1, 2 i 3 Zakona o slobodi pristupa informacijama na nivo institucija Bosne i Hercegovine.

¹⁴ Mehmedović Emir, Mehmedović Amila, "Lični zdravstveni podaci i značaj njihove upravne zaštite", Uprava, vol. 14, no. 2 (2023), str. 20.

¹⁵ Sarač Kemo, "Pravo na privatnost: osvrt na praksu Ustavnog suda BiH i Evropskog suda za ljudska prava", JP Službeni list BiH, Sarajevo, 2012, 19.

¹⁶ Bevanda Marko, Čolaković Maja, „Pravni okvir za zaštitu osobnih podataka u pravu Evropske unije“, Zbornik pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 37. br. 1, 127.

¹⁷ Član 19. stav (4) Zakona o slobodi pristupa informacijama na nivo institucija Bosne i Hercegovine.

¹⁸ Član 19. stav (7) Zakona o slobodi pristupa informacijama na nivo institucija Bosne i Hercegovine.

¹⁹ Član 52. Zakona o postupku indirektnog oporezivanja („Službeni glasnik BiH“, 89/05 i 100/13).

Naime, institucije Bosne i Hercegovine mogu ograničiti pristup informacijama samo pod uslovima propisanim u članu 19. ZOSPI-a, ali pozivanje samo na odredbu člana 19. Zakona nije dovoljno, te prilikom donošenja rješenja kojima se odbija pristup informacijama potrebno je navesti materijalni propis koji reguliše konkretnu pravnu oblast i postupanje, na osnovu čega bi se eventualno mogao primjeniti član 19. Zakona i uskratiti pristup informacijama. Dakle, u zavisnosti od predmetne pravne stvari, prilikom donošenja rješenja kojim se odbija pristup informacijama potrebno je navesti konkretne razloge, pozivajući se na materijalne propise koji regulišu određenu pravnu materiju i postupanje organa uprave odnosno institucije Bosne i Hercegovine, a na osnovu kojih bi se eventualno mogle primjeniti neke od odredbi Zakona, te uskratiti pristup traženim informacijama. Osim toga, obaveza je organa uprave kada se poziva na član 19. stav (4) Zakona da navede kakva eventualna šteta može nastupiti ukoliko bi organ uprave dostavio tražene informacije.

Prednje navedeno je u skladu sa članom 200. stav (2) Zakona o upravnom postupku,²⁰ koji propisuje da obrazloženje rješenja sadrži sledeće elemente: kratko izlaganje zahtjeva stranaka, izvedene dokaze i utvrđeno činjenično stanje, razloge koji su bili odlučujući pri ocjeni dokaza, razloge zbog kojih nije uvažen koji od zahtjeva stranaka, razloge koji s obzirom na utvrđeno činjenično stanje upućuju na onakvo rješenje kako je dato u dispozitivu i pravne propise na osnovu kojih je riješena upravna stvar.

U kontekstu ograničavanja prava na slobodu pristupa informacijama bitno je naglasiti da je zakonodavac donošenjem Zakon o zaštiti tajnih podataka Bosne i Hercegovine,²¹ Zakon o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine,²² Zakon o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine,²³ Zakon o zaštiti ličnih podataka Bosne i Hercegovine,²⁴ Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu Bosne i Hercegovine,²⁵ i Zakon o postupku indirektnog oporezivanja,²⁶ u značajnoj mjeri ograničio pristup informacijama.

²⁰ Član 200. stav (2) Zakona o upravnom postupku („Službeni glasnik BiH“, 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13 i 53/16).

²¹ Zakon o zaštiti tajnih podataka Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, 54/05 i 12/09).

²² Zakon o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, 12/04, 20/04, 56/06 i 12/09).

²³ Zakon o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, 3/03, 32/03, 36/03, 26/04, 63/04, 13/05, 48/05, 46/06, 29/07, 53/07, 58/08, 12/09, 16/09, 93/09, 72/13 i 65/18).

²⁴ Zakon o zaštiti ličnih podataka Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, 49/06, 76/11, 89/11).

²⁵ Član 71. (1) Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ 25/04, 93/05, 48/07, 63/23 i 9/24).

²⁶ Član 52. Zakona o postupku indirektnog oporezivanja.

Pa je tako Zakon o zaštiti tajnih podataka Bosne i Hercegovine propisao stroge uslove pristupa tajnim podacima i odredio da je pristup moguć samo uz uslove utvrđene Zakonom i drugim podzakonskim propisima donesenim na osnovu Zakona.²⁷ Na ovaj način, Zakon o zaštiti tajnih podataka Bosne i Hercegovine potpuno je isključio ZOSPI BiH i onemogućio pristup bilo kojem dijelu informacija označenih kao „vrlo tajno“, „tajno“, „vrlo povjerljivo“ i „interno“, a koji dijelovi informacija sami po sebi ne moraju biti klasifikovani u neku od ovih kategorija. Time se zadire u osnovni princip ZOSPI BiH, a to je da se nijedan zahtjev za pristup ne odbija automatski, već razmatra od slučaja do slučaja.²⁸ Ipak, Zakon o zaštiti tajnih podataka Bosne i Hercegovine sadrži i jednu odredbu utemeljenu na članu 20. ZOSPI BiH²⁹ (test javnog interesa), u kojoj je propisano da „ne može imati karakter tajnosti onaj podatak kojem se tajnost određuje s namjerom prikrivanja izvršenog krivičnog djela, prekoračenja ili zloupotrebe ovlaštenja, s ciljem prikrivanja nezakonitosti ili administrativne greške“.³⁰ Međutim, informacije postaju dostupne javnosti nakon što prestanu razlozi na osnovu kojih je institucija Bosne i Hercegovine ograničila pravo na pristup informaciji,³¹ ili nakon što je ukinuta tajnost dokumenta.

Institucija Bosne i Hercegovine ograničiće pristup informacijama koje se tiču jednakosti stranaka u sudskim postupcima i efikasnosti pravosuđa, postupaka koje vode nadležni organi u prethodnom krivičnom ili disciplinskom postupku za vrijeme trajanja tih postupaka, osim ako posebnim zakonom nije drugačije propisano, i ukoliko bi se objavljivanjem informacije onemogućilo efikasno, nezavisno i nepristrasno izvršenje odluke ili sankcije institucije Bosne i Hercegovine.³²

U praksi su česte situacije da fizička lica ili novinari u okviru svoje djelatnosti traže pristup određenim informacijama koje su predmet istrage, te je zakonodavac u navedenom pogledu ograničio pristup informacijama u prethodnom krivičnom postupku za vrijeme trajanja postupaka sve dok se ne donese tužilačka odluka u fazi predhodnog krivičnog postupka. Uskraćivanjem pristupa informacijama

²⁷ „Pristup tajnim podacima moguć je samo uz uslove utvrđene Zakonom i drugim podzakonskim propisima izdatim na osnovu Zakona, odnosno međunarodnim ili regionalnim sporazumima koje je zaključila Bosna i Hercegovina“ – član 10. Zakona o zaštiti tajnih podataka Bosne i Hercegovine.

²⁸ Srdić Mladen et al., „Medijsko pravo u Bosni i Hercegovini“, Internews u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, 2012, 112.

²⁹ Član 20. Zakona o slobodi pristupa informacijama na nivou institucija Bosne i Hercegovine.

³⁰ „Ne može imati karakter tajnosti onaj podatak kojem se tajnost određuje s namjerom prikrivanja izvršenog krivičnog djela, prekoračenja ili zloupotrebe ovlaštenja, s ciljem prikrivanja bilo koje nezakonitosti ili prikrivanja administrativne greške“ – član 9. Zakona o zaštiti tajnih podataka Bosne i Hercegovine.

³¹ Član 19. stav (8) Zakona o slobodi pristupa informacijama na nivo institucija Bosne i Hercegovine.

³² Član 19. stav (6) Zakona o slobodi pristupa informacijama na nivo institucija Bosne i Hercegovine.

za vrijeme trajanja istrage, ne mogu biti povređena prava podnosioca krivične prijave ili oštećenog, obzirom da se nakon donesenih tužilačkih odluka shodno Zakonu o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine podnosilac prijave i oštećeni obavještavaju o statusu krivičnog predmeta i svim informacijama i dokazima koji su korišteni u postupku donošenja tužilačke odluke. Osim toga, preduzimanjem radnji krivičnog gonjenja prema određenoj osobi ne znači da je ta osoba zaista i odgovorna za počinjenje krivičnog djela, što se od strane lica koja traže pristup informacijama, a posebno novinara, često u javnosti zloupotrebljava. U tom kontekstu bitno je imati u vidu princip presumpcije nevinosti, koji znači da se svako smatra nevinim za krivično djelo dok se pravosnažnom presudom ne utvrdi njegova krivica. Obzirom da je istraga po svom karakteru tajna, samo tužilac koji provodi istragu može da procijeni da li otkrivanje informacija koje se traže može dovesti u opasnost cilj i svrhu istrage, te je iz navedenog razloga ograničavanje pristupa informacijama u fazi predhodnog krivičnog postupka opravdano.

U toku postupka pristupa informacijama, a u vezi ograničavanja pristupa informacijama, mogu se pojaviti izuzeci od pravila da je potrebno da se javni organi pozivaju na materijalni propis koji reguliše konkretnu pravnu oblast i postupanje, a na osnovu čega bi se eventualno mogao primjeniti član 19. ZOSPI-a i uskratiti pristup informacijama, te je u tom slučaju potrebno da javni organ svaki zahtjev posebno cijeni.

Institucija Bosne i Hercegovine može ograničiti pristup informaciji ako se radi o informaciji u postupku izrade unutar jednog ili među više institucija Bosne i Hercegovine, radnih grupa ili komisija, te u razmjeni stavova i mišljenja, čije bi objavljivanje prije završetka izrade cjelovite i konačne informacije moglo ozbiljno narušiti proces njene izrade.³³ U ovom slučaju je jasno propisano kada se određene informacije kao na primjer nacrti zakona, odluka, rješenja ne mogu pružiti podnosiocu zahtjeva, te u tom slučaju nije potrebno pozivati se na poseban materijalni propis.³⁴

U pogledu ograničavanja slobode pristupa informacijama neophodno je da javni organi poštuju princip proporcionalnosti. Princip proporcionalnosti podrazumijeva opravdanost miješanja u ljudska prava i slobode samo onda kada je javni interes, koji se slijedi mjerama ograničenja ljudskih prava i sloboda, važniji od samog prava ili slobode u koje se zakon miješa.³⁵ Ovo načelo dolazi do izražaja kada javnopravno tijelo u donošenju odluke primjenjuje alternativnu pravnu normu,

³³ Član 19. stav (7) Zakona o slobodi pristupa informacijama na nivo institucija Bosne i Hercegovine.

³⁴ Rješenje Žalbenog vijeća pri Vijeću ministara broj: UP2ŽV-07-47/24 od 03.06.2024. godine.

³⁵ Ademović Nedim, Joseph Marko, Marković Goran, "Ustavno pravo Bosne i Hercegovine", Fondacija Konrad Adenauer, Sarajevo, 2012, 239.

koja mu omogućuje odabir jedne od ponuđenih alternativa koja na najbolji način ostvaruje svrhu utvrđenu zakonom.³⁶

4. AKTIVNA LEGITIMACIJA ORGANA UPRAVE U UPRAVNOM SPORU

Protiv rješenja drugostepenog organa u žalbenom postupku, a u vezi postupka pristupa informacijama nije dozvoljena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor pred Sudom Bosne i Hercegovine, a taj postupak se smatra hitnim i Sud mora da donese odluku po tužbi u roku od 60 dana. Tužba odgađa izvršenje rješenja ako je rješenjem omogućen pristup informaciji. Upravni spor može pokrenuti i institucija Bosne i Hercegovine koja je donijela prvostepeno rješenje.³⁷ Iako je zakonska obaveza da Sud donese odluku po tužbi u roku od 60 dana, taj rok u praksi je mnogo veći i u prosjeku traje oko godinu dana.

Usvajanjem novog ZOSPI-a, data je aktivna legitimacija institucija Bosne i Hercegovine u smislu pokretanja upravnog spora protiv konačnih rješenja u postupku pristupa informacijama, što nije dobro zakonsko rješenje budući da institucije Bosne i Hercegovine ne bi trebalo da budu stranke u postupku odnosno stranka u upravnom sporu jer je institucija Bosne i Hercegovine organ uprave koji u postupku odlučuje i ograničava pristup informacijama strankama.

Zakonom o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine³⁸ (u daljem tekstu: ZUS) u odredbi člana 2. regulisano je načelno pitanje legitimacije za pokretanje upravnog spora i uslovi pod kojima razne kategorije pravnih subjekata mogu pokrenuti upravni spor. Prema citiranoj odredbi ZUS-a, pravo na pokretanje upravnog spora ima građanin ili pravna osoba, ako je konačnim upravnim aktom povrijeđeno neko njihovo pravo ili neposredni lični interes zasnovan na zakonu (st. 1. čl. 2. citiranog zakona). Osim toga, pravo na pokretanje upravnog spora pripada i pravobraniocu Bosne i Hercegovine, državnim službenicima, skupini koja zastupa kolektivne interese, tijelu uprave, službi za upravu, poslovnim jedinicama preduzeća i sl. Svi navedeni subjekti, ovlašteni su da pokrenu upravni spor, samo pod uslovom ako su nosioci prava i obaveza o kojima se rješavalo u upravnom postupku.³⁹

Sudskom odlukom utvrđeno je da stranka u upravnom sporu ne može biti organ koji je u upravnom postupku donio prvostepenu odluku, obzirom da se u upravnom postupku nije rješavalo o pravu organa, ili o obavezi ili neposrednom pravnom

³⁶ Dario Đerđa, "Načelo razmjernosti u donošenju upravnih odluka", Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 1/2016, 187.

³⁷ Član 29. Zakona o slobodi pristupa informacijama na nivou institucija Bosne i Hercegovine.

³⁸ Član 2. Zakona o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", 19/02, 88/07, 83/08 i 74/10).

³⁹ Presuda Suda Bosne i Hercegovine, broj S1 3 U 042768 22 U, od 22.03.2024. godine.

interesu. Sud dalje zaključuje da prvostepeni organ kao donosilac prvostepene odluke, nije ovlašten da pokrene upravni spor protiv konačnog upravnog akta.⁴⁰ Dakle, prema pravnom shvatanju Suda Bosne i Hercegovine institucija Bosne i Hercegovine koja je donijela prvostepeno rješenje, ne može pokrenuti upravni spor. Na osnovu navedene presude i važećih propisa koji uređuju oblast pokretanja i vođenja upravnih sporova, jasno se može zaključiti da su Zakon o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine i ZOSPI u ovom pogledu u koliziji i da će neka buduća sudska praksa ili pak odluka Ustavnog suda riješiti sporno pitanje. Trenutno ostaje nejasno iz kojih razloga je zakonodavac dao pravo aktivne legitimacije institucijama Bosne i Hercegovine koje odlučuju o pravima za pristup informacijama. Navedeno pravo u praksi može da dovede do situacije da će postupci pristupa informacijama trajati znatno duže nego što je to bila praksa u prethodnom zakonskom rješenju, što je u suprotnosti sa načelom brzine i efikasnosti pristupa informacijama.

5. POVREDA PRINCIPA BESPLATNOG USTUPANJA INFORMACIJA

Jedan od principa novog ZOSPI-a⁴¹ jeste princip besplatnog ustupanja informacija kojim je vlasnik informacije dužan da besplatno ustupi informacije. Besplatan pristup informacijama čini temelj demokratskog života afirmišući transparentnost javne uprave, koja omogućuje građanima i građankama da kreiraju kritičko i objektivno mišljenje o stanju i pojavama u jednom društvu kroz zakonske mogućnosti za dobivanje informacija o pitanjima od javnog interesa.⁴² Građani modernih demokratija nisu samo konzumenti usluga javne uprave, već aktivni članovi s građanskim pravima i obavezama. Stoga se kod slobodnog pristupa informacijama javljaju kao aktivni tražitelji informacije – oni koji preuzimaju inicijativu.⁴³

Zakonodavac propisuje da se na zahtjev za pristup informacijama u postupcima pred institucijom Bosne i Hercegovine ne plaća administrativna taksa. Međutim, institucija Bosne i Hercegovine ima pravo tražiti od podnosioca zahtjeva naknadu stvarnih materijalnih troškova, kao što su troškovi umnožavanja, skeniranja ili troškovi nosača podataka, kao i za naknadu troškova dostave tražene informacije.

⁴⁰ Presuda Suda Bosne i Hercegovine, broj S1 3 U 042768 22 U, od 22.03.2024. godine.

⁴¹ Član 13. Zakona o slobodi pristupa informacijama na nivou institucija Bosne i Hercegovine.

⁴² Inicijativa za monitoring evropskih integracija u BiH, „Sloboda pristupa informacijama u BiH sa osvrtom na pravo pristupa informacijama u Hrvatskoj“, <http://eu-monitoring.ba/sloboda-pristupainformacijama-u-bih-sa-osvrtom-na-pravo-pristupa-informacijama-u-hrvatskoj/> (04.11.2019.)

⁴³ Tropina-Godec Željka, „Informiranost građana i slobodan pristup informacijama javnog sektora“, Hrvatska javna uprava, vol. 9, no. 2, 2009, 326.

Institucija Bosne i Hercegovine dužna je podnosioca zahtjeva obavijestiti o obračunu troškova postupka, visinu naknade i način naplate naknade troškova u skladu s tržišnim cijenama, odlukom propisuje Vijeće ministara Bosne i Hercegovine u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ZOSPI-a, na prijedlog Ministarstva finansija i trezora Bosne i Hercegovine. Prihod od naknade troškova je prihod budžeta institucija Bosne i Hercegovine.

Dakle, kada je u pitanju zahtjev za pristup informacijama na nivou institucija Bosne i Hercegovine, stranke su oslobođene plaćanja administrativne takse na podneseni zahtjev, ali u situaciji kada su nezadovoljni odlukama javnih organa i kada izjave žalbu na prvostepeno rješenje, nisu oslobođene plaćanja administrativne takse na žalbu. Zakonska je obaveza svih prvostepenih organa da u upustvu o pravnom lijeku, prilikom donošenja odluke po zahtjevu za pristup informacijama shodno Zakonu o upravnom postupku i propisima koji regulišu plaćanje administrativnih taksi, navedu u kojem roku i s kolikim iznosom takse se žalba predaje. Ovo je posljedica činjenice da se na sva pitanja kojima se uređuje vođenje postupka po ZOSPI-u, a koja nisu uređena predmetnim zakonom primjenjuju odredbe Zakona o upravnom postupku, te je u skladu sa članom 201. Zakona o upravnom postupku i Zakona o administrativnim taksama (tarifni broj 2.), podnosilac zahtjeva za pristup informacijama obavezan da plati administrativnu taksu na žalbu, čime se direktno krši princip besplatnosti pristupa informacijama.

U postupku pristupa informacijama zakonodavac je ZOSPI BiH propustio da uredi pitanje plaćanja administrativne takse na žalbu pred drugostepenim organom, te se obaveza plaćanja administrativne takse može smatrati kao jedna od povreda principa besplatnog ustupanja informacija i jedan od načina kojim se ograničava pristup informacijama budući da obaveza stranke da plati taksu na žalbu, može biti jedna vrsta ograničenja i prepreka u postupku pristupa informacijama jer u takvim situacijama stranke obično odustanu od daljeg procesa traženja informacija. Isto tako je i u slučaju pokretanja upravnog spora, kada postoji obaveza da se plati sudska taksa na tužbu.

6. ZAKLJUČAK

Novi ZOSPI, te posebno novi instituti, koje on uvodi, traže bitno drugačiji i otvoreniji pristup informacijama u posjedu javnih organa. Prilikom odlučivanja o zahtjevima za pristup informacijama, neophodno je da državni organi shvate širi društveni i pravni kontekst zahtjeva. Iako Centralni portal javnih informacija na nivou institucija Bosne i Hercegovine još nije uspostavljen, treba istaći da će se njegovim uspostavljanjem građanima u značajnoj mjeri, olakšati pristup informacijama i pojačati transparentnost u radu javnih organa, ali istovremeno smanjiti broj zahtjeva za pristup informacijama. Proaktivno objavljivanje

informacija na službenim web stranicama institucija, je i svojevrsna preventivna aktivnost u radu institucija s obzirom da će institucije Bosne i Hercegovine biti prinuđene da dodatno vode računa za donose akate iz svoje nadležnosti na zakonit, pravilan i transparentan način, jer će isti biti pod povećanom pažnjom javnosti i javno objavljen na internet stranici institucije, ten a taj način će se zasigurno smanjiti broj zahtjeva, te postupanja kako prvostepenih tako i drugostepenih organa vlasti.

Jedan od problema koji se javlja u postupku pristupa informacijama, jeste ograničavanje prava na pristup informacijama i stvaranje negativne prakse od strane lica koja odlučuju o zahtjevima i koja indirektno sužavaju i obesmišljavaju pravo na pristup informacijama koje su pod kontrolom organa javne vlasti. Institucije Bosne i Hercegovine mogu ograničiti pristup informacijama samo pod uslovima propisanim u članu 19. ZOSPI BiH, ali pozivanje samo na odredbu člana 19. Zakona nije dovoljno, te prilikom donošenja rješenja kojima se odbija pristup informacijama potrebno je navesti konkretan razlog odnosno materijalni propis koji reguliše konkretnu pravnu oblast i postupanje, koji bi opravdalo eventualno ograničenje pristupa informaciji. Iako zakonodavac u novom ZOSPI-ju promovise princip besplatnog ustupanja informacija kojim je vlasnik informacije dužan da besplatno ustupi informacije, to u praksi nije uvijek tako jer je zakonodavac propustio da uredi pitanje plaćanja administrativne takse na žalbu pred drugostepenim organom, te se obaveza plaćanja administrativne takse može smatrati kao jedna od povreda principa besplatnog ustupanja informacija i jedan od načina kojim se ograničava pristup informacijama budući da u takvim situacijam stranke obično odustanu od daljeg procesa traženja informacija.

Usvajanjem novog ZOSPI BiH data je aktivna legitimacija institucija Bosne i Hercegovine u smislu pokretanja upravnog spora protiv konačnih rješenja u postupku pristupa informacijama, što nije dobro zakonsko rješenje budući da institucija Bosne i Hercegovine, kao prvostepeni organ, ne bi trebalo da budu stranka u upravnom sporu budući da ona odlučuje i ograničava pristup informacijama strankama.

Prepoznate i navedene odredbe ZOSPI BiH koje ograničavaju pristup i transparentnost, te javnost pristupa informacijama, moguće je otkloniti donošenjem novih zakonskih rješenja, koje bi bile u duhu i u skladu sa ciljem Zakona o slobodi pristupa informacijama na nivou institucija Bosne i Hercegovine.

Literatura

1. Ademović Nedim, Joseph Marko, Marković Goran (2012), “Ustavno pravo Bosne i Hercegovine”, Fondacija Konrad Adenauer, Sarajevo.
2. Bevanda Marko, Čolaković Maja (2016), „Pravni okvir za zaštitu osobnih podataka u pravu Evropske unije“, Zbornik pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 37. br. 1.
3. Đerđa Dario (2016), “Načelo razmjernosti u donošenju upravnih odluka”, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 1/2016.
4. Mehmedović Emir, Mehmedović Amila (2023), “Lični zdravstveni podaci I značaj njihove upravne zaštite”, Uprava, vol. 14, no. 2.
5. Nadaždin-Defterdarević Mirjana (2012), “Normativni okvir prava na informiranje u Bosni i Hercegovini”, Internews u Bosni i Hercegovini, Sarajevo.
6. Sarač Kemo (2012), “Pravo na privatnost: osvrt na praksu Ustavnog suda BiH i Evropskog suda za ljudska prava“, JP Službeni list BiH, Sarajevo.
7. Šegvić Saša (2008), „Povijesni razvoj prava na pristup informacijama – s posebnim osvrtom na sudsku praksu EU“, Zbornik radova sa znanstvenog skupa pravo na pristup informacijama, Pravni fakultet u Splitu.
8. Srdić Mladen et al. (2012), “Medijsko pravo u Bosni i Hercegovini”, Internews u Bosni i Hercegovini, Sarajevo.
9. Tadić Mato (2014), „Ustavnosudska zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda u Bosni i Hercegovini“, u D. Lopičić (ur.), Zbornik radova ustavnosudska zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda, Budva.
10. Tropina-Godec Željka (2009), “Informiranost građana i slobodan pristup informacijama javnog sektora”, Hrvatska javna uprava, vol. 9, no. 2.
11. Vodinelić Vladimir, Gajin Saša (2014), “Slobodan pristup informacijama (ustavno jemstvo i zakonske garancije)”, Fond za otvoreno društvo, Beograd.