



Komentari na Prednacrt Zakona o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini¹

Ombudsmeni za ljudska prava Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ombudsmeni BiH) su u Specijalnom izvještaju o iskustvima u primjeni Zakona o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini iz decembra 2019. godine, ukazali na Stručni izvještaj *Taiex - IPA, ENI -Taiex stručna misija na temu „Unaprjeđenje prava na pristup informacijama u Bosni i Hercegovini“* i aktivnosti Zajedničke inicijative Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) i Europske unije (SIGMA) - Podrška poboljšanju upravljanja i upravljanja.

S tim u vezi, istaknuto je da navedeni dokumenti predstavljaju značajnu polaznu tačku za budući pravac usvajanja novog zakonodavstva u oblasti prava na pristup informacijama. Jedna od Preporuka Ombudsmena BiH upućena Ministarstvu pravde BiH, odnosila se upravo na potrebu donošenja novog Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH (u daljem tekstu: ZOSPI), a koji bi u cjelosti bio usklađen s međunarodnim standardima.

Također, jedna od preporuka odnosila se i na izradu smjernica koje bi bile namijenjene nosiocima informacija, a tiču se primjene ZOSPI, te uspostavu saradnje sa predstavnicima civilnog društva i medija koji u okviru svog djelovanja imaju mogućnost informisanja javnosti o pravu na slobodu pristupa informacijama, kao i ispravnom načinu obraćanja javnim organima.

Također, Ombudsmeni BiH su u istom Specijalnom izvještaju, između ostalog, izdali preporuke za bezuvjetnu primjenu međunarodnih standarda iz predmetne oblasti, za uvođenje principa proaktivnog objavljivanja informacija od javnog značaja i transparentnosti u radu, stručnom osposobljavanja i kontinuiranog usavršavanja službenika za informisanje itd.

Shodno naprijed navedenom, a vezi sa Prednacrtom ZOSPI, koji je Instituciji Ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine dostavio Generalni sekretarijat Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, Ombudsmeni BiH daju sljedeće komentare:

Član 2.

- Kada je u pitanju član 2. Prednacrtu Zakona, a koji se odnosi na sam cilj Zakona, dio rečenice „*putem otvorenosti i javnosti djelovanja institucija BiH*“ potrebno je zamijeniti rečenicom: „*primjenom principa otvorenosti i javnosti u djelovanju institucija BiH*“.

Član 3.

- Nadalje, Ombudsmeni Bosne i Hercegovine napominju da je ZOSPI *lex specialis* i svaki slučaj se razmatra pojedinačno i u ovisnosti od predmetnog slučaja. Obzirom da je kao jedan od izuzetaka predviđen i izuzetak u smislu člana 18. stav 2. tačka d), a u vezi sa zaštitom ličnih podataka, nepotrebno je ukazivati u ovom članu na „*dosljedno postupanje u smislu zaštite ličnih podataka*“, te je stav 3. člana 3. potrebno brisati.

Član 4.

- Član 4. Prednacrtu Zakona definiše značenje pojedinih izraza. Kao jedan od izraza definisan je pojam „*institucije BiH*“. Ombudsmeni Bosne i Hercegovine podsjećaju na Model

¹ Napomena: u nastavku teksta za Zakon o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini, bit će korištena skraćenica ZOSPI

Prednacrtu Zakona o pristupu javnim informacijama iz 2019. godine, sačinjen od strane Zajednička inicijativa SIGMA, koji je definisao javni organ kao:

„2) *“Nadležni javni organ” je svako javno tijelo i drugo tijelo koje obavlja javne funkcije ili koristi javne sredstva i/ili javnu imovinu;*

(3) *“Javno tijelo” je svaki javni organ ili pravno lice u vlasništvu ili pod direktnom ili indirektnom kontrolom javnog organa, uključujući i preduzeće sa većinskim udjelom vlasništva Vlade ili u kojem Vlada ima dominantnu poziciju na drugi način; podružnica takvog preduzeća i pružatelj javnih usluga;*

(4) *“Javni organ” je svako javno tijelo koje vrši javnu vlast time što rješava upravne stvari, izrađuje i usvaja zakonodavstvo i vrši pravosudne funkcije.“*

Ombudsmeni BiH ukazuju da je navedena formulacija Sigmme u potpunosti u skladu sa članom 1. stav 2. tačka a) Evropske konvencije o pristupu službenim dokumentima iz 2012. godine i Direktive o otvorenim podacima i ponovnoj uporabi informacija javnog sektora 2019/1024. Stoga, smatramo da se član 4. stav 1. tačka b) navedenog Prednacrtu treba uskladiti sa citiranim članom i riječ „institucija BiH“ zamijeniti sa „javni organ“ u cijelom tekstu Prednacrtu ZOSPI.

- Kada je u pitanju član 4. stav 1. tačka c) Prednacrtu ZOSPI predviđa da „**informacija**“ podrazumijeva svaki sadržaj u posjedu institucija BiH, zabilježen u bilo kom obliku, a koji je institucija BiH sačinila, primjenila ili dobila neovisno o vremenu nastanka ili kategorizacije. U smislu definisanja pojma „informacija“, Ombudsmeni smatraju da je potrebno ugraditi i pojmove propisane Direktivom o otvorenim podacima i ponovnoj upotrebi informacija javnog sektora broj 2019/1024, posebno obzirom na činjenicu da se predloženi tekst Prednacrtu odnosi i na ponovnu upotrebu informacija, te je važno da obuhvati i pojmove koji se odnose na istu (dinamički podaci, anonimizacija, istraživački podaci i slično).
- Član 4. stav 1. tačka s) definiše izraz „**Žalbeno vijeće pri Vijeću ministara Bosne i Hercegovine**“ kao samostalnu pravnu osobu i neovisno tijelo Vijeća ministara Bosne i Hercegovine koje odlučuje po žalbama, u drugostepenom postupku. S tim u vezi, Ombudsmeni ukazuju da Žalbeno vijeće pri Vijeću ministara BiH članom 3. stav 1. Odluke o formiranju Žalbenog vijeća pri Vijeću ministara BiH, propisuje:
„(1) Žalbeno vijeće ima tri člana koje imenuje Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, na prijedlog ministra pravde Bosne i Hercegovine, u skladu sa Zakonom o ministarskim imenovanjima, imenovanjima Vijeća ministara i drugim imenovanjima Bosne i Hercegovine (“Službeni glasnik BiH”, br. 7/03 i 37/03)“.

Dakle, Ombudsmeni smatraju da se organ koji imenuje izvršna vlast ne može smatrati neovisnim organom, te shodno tome, a u duhu koncepta prava na pristup informacijama, Žalbeno vijeće pri Vijeću ministara BiH ne bi trebao biti nadzorni organ.

Član 13.

- Kada je u pitanju član 13. Prednacrtu ZOSPI koji se odnosi na proaktivnu objavu informacija, Ombudsmeni podsjećaju da je SIGMA u dokumentu „Model Zakona o pravu pristupa informacijama javnim informacijama“ iz 2019. godine dala prijedlog uvođenja rokova za objavljivanje i ažuriranje informacija na web stranicama javnih organa i to na sljedeći način:

„Član 8.

Tehnički standard proaktivne transparentnosti

1. Javna informacija se objavljuje ili ažurira na web stranici nadležnog javnog organa u roku od sedam dana od njenog nastanka.

2. Javnu informaciju odobrava za objavu za to određeni službenik ili jedinica za informiranje.

3. U roku od šest mjeseci od stupanja na snagu ovog Zakona, Vlada usvaja propise kojima se bliže uređuje sljedeće:

(1) dodatne kategorije javnih informacija koje se objavljuju na web stranicama javnih tijela;

(2) tehničke zahtjeve koji se odnose na pristupačnost web stranica nadležnih javnih organa za korisnike sa posebnim potrebama.“

Stoga, Ombudsmeni BiH smatraju da bi ponuđeno rješenje doprinijelo efikasnijem izvršavanju obaveze od strane javnih organa, jer bi postojalo vremensko ograničenje.

- Član 13. stav 2. tačka h) – ovaj stav potrebno je precizirati na način da uključuje i informacije koje se odnose i na datum, trajanje, vrijednost zaključenih ugovora, predmet ugovora i izvođača, a sve u smislu povećanja transparentnosti trošenja javnog novca.
- Član 13. stav 2. tačka i) - sve navedeno se treba odnositi i na interne postupke zapošljavanja, posebno u kontekstu internih procedura u organima državne službe, te bi takva odredba trebala eksplicitno biti unesena u tekst Prednacrta ZOSPI.

Član 14.

- Prednactrom ZOSPI predviđen je veliki broj različitih javnih organa kojima su povjerene različite nadležnosti, što dodatno komplikuje implementaciju Zakona. Tako je Generalnom sekretarijatu u nadležnost dato vođenje i održavanje Centralnog portala javnih informacija, Žalbeno vijeće odlučuje kao drugostepeni organ, Ombudsmenu za ljudska prava BiH se dostavljaju informacije vezane za službenika za informisanje, dok Upravna inspekcija vrši inspeksijski nadzor nad primjenom Zakona.

Ombudsmeni BiH ukazuju da ne postoji jedno nadzorno tijelo koje bi nadziralo u cjelosti primjenu ZOSPI, a ponuđena rješenja u praksi bi mogla izazvati brojne nejasnoće i neefikasnu primjenu propisa.

Član 15.

- Članom 13. stav 2. tačka e) Prednacrta ZOSPI propisane su vrste informacija koje moraju biti dostupne javnosti, a odnose se na informacije o javnom savjetovanju i drugim oblicima sudjelovanja, informacije o sjednicama, dnevnom redu, zaključcima i zapisnicima sa sjednica, kao i omogućavanja prisutnosti javnosti na sjednicama, u smislu navođenja načina i rokova prijave kao i broja sudionika.

Ombudsmeni ukazuju da navedene informacije moraju biti dostupne javnosti i bez podnošenja zahtjeva za pristup informacijama. Navedena obaveza se odnosi na sve javne organe, uključujući i na izabrana tijela, te je potpuno nejasno zašto se članom 15. Prednacrta ponavlja obaveza informiranja javnosti, te propisuju izuzeci javnosti rada.

Član 16.

- U Taiex preporuci broj 9 navodi se sljedeće:
„Službenici za informisanje su ključna lica sa kojima građani komuniciraju u procesu ostvarivanja njihovog prava. Oni su takođe ključne institucionalne tačke koje vode računa da se Zakon u potpunosti primjenjuje. Oni primaju, registruju i obrade zahtjeve, odgovore građanima, koordiniraju i prikupljaju informacije, te izvještavaju i upoznaju rukovodstvo o

primjeni Zakona. Dakle, kako bi mogli da obavljaju svoju funkciju, ove funkcije bi trebalo zakonski definisati i treba uspostaviti mehanizam za razvoj vještina i znanja.“

Ombudsmeni BiH predlažu da se poboljša trenutna zakonska odredba o službenicima za informisanje (član 19) određivanjem:

Obaveze službenika za informisanje (osiguranje proaktivnog objavljivanja informacija, obrada zahtjeva, pomoć korisnicima, vođenje registra zahtjeva, izvještavanje s mogućom obavezom da pristupi obuci za informisanje).

Član 16. Prednacrta ZOSPI ne predviđa sve obaveze koje službenik za informisanje treba ispunjavati, posebno u smislu postupanja po zahtjevima za pristup informacijama i proaktivnom objavljivanju informacija.

Ombudsmeni scijene da je posebno nejasan stav 3. i 4. ovog člana u kontekstu obaveza službenika za informisanje. Dakle, nije jasno da li službenik za informisanje prosljeđuje zahtjev nadležnoj organizacionoj jedinici i koja je konkretna uloga službenika u samom procesu donošenja odluke.

Također, SIGMA zaključuje se da je potrebno definisati format godišnjeg izvještaja koji službenik upućuje Vijeću ministara. Ovo je posebno važno radi unificiranja postupanja službenika za informisanje i lakše praćenje podataka iz samih izvještaja.

Osim navedenog članom 9. SIGMA Modela Prednacrta Zakona o pristupu, predloženo je da će Vijeće ministara BiH usvojiti interne procedure kojima se bliže uređuju odgovornosti službenika ili jedinice za informiranje, procedura za održavanje web stranice javnih tijela, procedura za cirkuliranje informacija da bi se osiguralo da se sve tražene informacije blagovremeno dostavljaju na objavu službeniku ili jedinici za informisanje.

Imajući u vidu navedeno, Ombudsmeni smatraju da je potrebno uskladiti član 16. Prednacrta ZOSPI sa nalazima i preporukama Taiex stručne misije i Sigma preporukama.

Član 18.

➤ Prednacrt ZOSPI sadrži veliki broj osnova za izuzeće, koji se ponavljaju na više mjesta, što dodatno opterećuje tekst samog Zakona, ali daje i javnim organima odriježene ruke za neudovoljavanje zahtjevima. Stoga, Ombudsmeni BiH smatraju da postoji potreba za jednostavnijim definiranjem izuzeća iz člana 18. i 19. Prednacrta ZOSPI.

➤ Ombudsmeni napominju da pravo na pristup informacijama počiva na načelu da su sve informacije u posjedu javnih organa dostupne fizičkim i pravnim licima, osim informacija za koje je utvrđen izuzetak. S tim u vezi, potrebno je prije definisanja ograničenja i njihovog trajanja, dodati stav u kojem će se, u skladu sa Preporukom br. 6 Taiex misije, navesti sljedeće:

„1.Sve informacije sadržane u svim dokumentima za koja je identifikovanja da spadaju u opseg zahtjeva će se dostaviti podnosiocu zahtjeva.

2. Tražene informacije će se smatrati izuzetim od objave, zavisno od slučaja do slučaja i samo ako nadležni javni organ:

a) utvrđuje izuzeće po ovom zakonu za sve ili dijelove informacija i

b) utvrđuje, nakon primjene testa javnog interesa, da objava opravdano nije u javnom interesu“.

➤ Član 18. stav 1. propisuje „Institucija BiH ograničit će pristup informacijama koje se tiču svih postupaka koje vode nadležna tijela u prethodnom kaznenom postupku za vrijeme

trajanja tih postupaka. S tim u vezi, Ombudsmeni BiH ukazuju da naše zakonodavstvo ne poznaje termin „prethodni kazneni postupak“. Treba naznačiti na koji dio krivičnog postupka se ovo ograničenje odnosi.

- Član 18. stav 2.tačka g) ostavlja mnogo prostora za proizvoljno i diskreciono odbijanje pristupa informacijama koje su u javnom interesu.
- Član 18. stav 3. propisuje da institucija BiH može ograničiti pristup informaciji ako postoji osnovana sumnja. Dakle, ovaj član otvara pitanje šta je javni organ opredijelilo za unošenje termina „osnovana sumnja“. Također, nejasno je na osnovu kojih kriterija se utvrđuje postojanje osnovane sumnje.

Član 19.

- U vezi sa članom 19. Ombudsmeni BiH nalaze da je u zasebnom članu potrebno detaljno razraditi izuzetak u smislu zaštite privatnosti trećih lica.

U Taiex preporuci broj 6 navodi se sljedeće:

„Kada tražene informacije sadrže lične podatke, kako je to predviđeno Zakonom o zaštiti ličnih podataka, te informacije koje mogu štetiti privatnosti i drugim legitimnim i privatnim interesima, nadležno tijelo ispituje da li objava traženih informacije bi štetila interesima lične privatnosti trećeg lica ili lica.“

Ombudsmeni smatraju da je navedeni član Prednacrtu ZOSPI potrebno uskladiti sa Taiex preporukama.

- Član 19. stav 3. tačka c) je već obuhvaćena stavom 1. člana 18. Prednacrtu ZOSPI, te je potrebno brisati.
- U vezi sa članom 19. stav 3. tačka f) potrebno je u zasebnom članu detaljno razraditi izuzetak u smislu zaštite komercijalnih i drugih ekonomskih interesa, a u smislu komentara iz Taiex izvještaja.
- U vezi sa član 19. stav 3. tačka j), a obzirom da član 18. stav 4. tačka b) već propisuje navedeno kao izuzetak, Ombudsmeni BiH smatraju da je potrebno brisati ovu tačku.

Član 20.

- Obzirom da je dosadašnja praksa Institucije Ombudsmena pokazala da se najveći broj nejasnoća u primjeni ZOSPI odnosi upravo na test javnog interesa, postoji potreba da se dodatno razradi postupak provođenja testa javnog interesa.

Podsjećamo da je SIGMA u Modelu Prednacrtu ZOSPI uključila i navedenu problematiku, definišući na sljedeći način:

„1. Prije odbijanja pristupa javnim informacijama iz stava 2, člana 5. nadležni javni organ razmatra i dokazuje da:

- (1) je utvrđeni rizik i dalje značajan i neposredan u vrijeme razmatranja zahtjeva za pristup javnoj informaciji;*
- (2) je odbijanje pristupa informaciji neophodno za izbjegavanje ili umanjivanje datog rizika;*
- (3) ne postoje druge mjere da se dati rizik izbjegne ili umanji;*
- (4) javni interes u objavljivanju informacije ne nadjačava štetu koju bi objava informacije uzrokovala....“*

- Član 20. stav 1. propisuje „Institucija BiH neće objaviti tražene informacije, bez obzira na to da li je utvrđeno izuzeće iz čl. 18. i 19. ovog Zakona, samo kada može opravdati značajnom štetom koja bi nastala u određenom interesu i gdje institucija BiH može pokazati da ne postoji javna *zainteresovanost* za objavljivanje informacija, što mora biti obrazloženo u pisanoj formi u rješenju o odbijanju zahtjeva.
S tim u vezi, Ombudsmeni posebno upozoravaju da javna zainteresovanost i javni interes ne predstavljaju sinonim, odnosno ono za što je javnost zainteresirana, ne znači nužno da je u javnom interesu i obratno. Stoga je prema mišljenju Ombudsmena potrebno precizirati navedenu odredbu.

Član 21.

- U vezi sa članom 21. Prednacrt ZOSPI, uslov za razdvajanje informacije treba biti da dio informacije koji se saopćava, ostane razumljiv i čitljiv. S tim u vezi, potrebno je dodati poseban stav kojim će se ovo posebno definisati.

Član 23.

- Preporuka 7 iz Taiex izvještaja navodi detaljniji postupak podnošenja zahtjeva za pristup informacijama, a čije definiranje doprinosi lakšoj primjeni ZOSPI u praksi. Navedena preporuka glasi:

„3. Zahtjevi u pisanoj formi mogu se vršiti putem elektronske pošte, putem elektronske forme, drugim digitalnim sredstvima ustanovljenim od strane javnog tijela, pisanim putem dostavljenim javnom tijelu iliputem pošte.

4. Za usmene zahtjeve, bilo putem telefona ili lično, informacije će se pružiti odmah, ako je moguće. Za sve usmene zahtjeve, javno tijelo će upisati zahtjev. Ako se informacija ne može odmah dostaviti, evidentirani zahtjevi podliježu proceduri za pisane zahtjeve.

5. Ako usmeni ili pisani zahtjev nije dovoljno jasan, javno tijelo stupa u kontakt sa podnosiocem zahtjeva (bilo u pisanoj formi ili putem telefona) i pruža pomoć u razjašnjavanju zahtjeva kako bi se mogao obratiti. Tako razjašnjenje pokreće se u roku od 5 dana od dana prijema zahtjeva. Ukoliko podnosilac zahtjeva da je zahtjev dovoljno jasan, javno tijelo će nastojati odgovoriti na njega u originalnom obliku...“

Ombudsmeni B smatraju da, kako je Prednacrt ZOSPI predvidio vođenje registra zahtjeva, neophodno je dodati poseban stav u vezi sa načinom registracije zahtjeva, dodjeljivanjem referentnih brojeva zahtjevima, izdavanje potvrde o prijemu, a kako je to predviđeno i Preporukom 7. Taiex misije.

Član 26.

- Ombudsmeni smatraju da je član 26. Prednacrt ZOSPI nejasan, što u praksi može izazvati konfuzije kako kod podnosioca zahtjeva, tako i kod lica koja postupaju po zahtjevima.
S tim u vezi, potrebno je brisati navedeni član, te preuzeti rješenje ponuđeno Preporukom 7 Taiex misije.

Član 28.

- Ombudsmeni su mišljenja da Žalbeno vijeće ne ispunjava kriterije neovisnosti iz razloga što ga bira Vijeće ministara Bosne i Hercegovine. Obzirom na opterećenost predmetima, a što se često može zaključiti na osnovu registrovanih žalbi u Instituciji Ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, teško se može očekivati efikasnost pravnog lijeka.

Član 36.

- Ovaj član propisuje odredbe koje se odnose na nadzor nad provedbom zakona, te je u kontekstu člana 36. potrebno pogledati komentar na član 4. stav 1. tačka s) i član 28. Prednacrt ZOSPI. Također, Ombudsmeni ukazuju da posebno zabrinjava činjenica da Žalbeno vijeće ne raspolaže administrativnim kapacitetima za ispunjavanje svih zadataka

- predviđenih Prednacrtom ZOSPI, kao što je predlaganje institucijama BiH poduzimanje mjera radi unaprjeđenja prava na pristup informacijama i ponovnu upotrebu dokumenata.
- Kada je u pitanju Žalbeno vijeće, međunarodni dokumenti, Sigma preporuke i Taiex preporuke, nedvosmisleno ukazuju da „nadzorno tijelo“ obavlja sve poslove nadzora nad primjenom ZOSPI, a koji obuhvataju: nadzor i primjenu zakona, odlučivanje u drugom stepenu, poduzimanje mjera radi unaprjeđenja zakonskog okvira, obuke, promociju prava na pristup informacijama i sl.