

PRAVO NA PRISTUP INFORMACIJAMA U BOSNI I HERCEGOVINI: KA EFEKTIVNIJEM INSTITUCIONALNOM OKVIRU

Autor: Nermina Voloder

Implementacija zakona o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini (BiH) u velikoj je mjeri ograničena zbog slabosti kontrolnih i provedbenih mehanizama, čiji je cilj osigurati poštivanje zakona. U ovoj analizi, formulirana su dva niza prijedloga za poboljšanje provođenja slobodnog pristupa informacijama u BiH: jedan od prijedloga ukazuje na nužna unapređenja u okviru postojećeg institucionalnog okvira, dok se drugi niz preporuka odnosi na kreiranje novog institucionalnog mehanizma za nadzor, koji bi mogao imati transformativan efekt u primjeni zakona.

SAŽETAK

1. UVOD

Slobodan pristup javnim informacijama od suštinske je važnosti za donošenje informiranih odluka o pitanjima koja utječu na živote građana. Konkretno, značaj pristupa informacijama ogleda se u promoviranju učešća građana u donošenju odluka. Građani moraju imati na raspolaganju mehanizme za pokretanje javne rasprave o pitanjima od javnog interesa i za preispitivanje postupaka izabranih zvaničnika. Stoga, pristup informacijama ključni je instrument putem kojeg se osigurava odgovornost vlasti prema građanima.

Međutim, nije dovoljno usvojiti zakon koji građanima daje pravo na pristup informacijama u posjedu javnih institucija. Ovo pravo mora biti operacionalizirano i primjenjivo. Stoga, države koje su usvojile ove zakone imaju također obavezu preduzeti proaktivne mjere kako bi ovo pravo zaista bilo provodivo u praksi. U većini slučajeva, to podrazumijeva uspostavljanje odgovarajućeg institucionalnog okvira, odnosno javnog organa koje ima ovlasti i odgovornost odlučivati o žalbama i prespitivati sporne odluke koje je javni organ donio na osnovu zahtjeva za pristup informacijama. Osim osiguranja primjene prava na informacije, takvo je tijelo često zaduženo i za promociju i afirmaciju

prava na informaciju, putem edukacije javnosti, ali i za pružanje tehničke pomoći javnim organima te za obuku državnih službenika.¹

Zakoni o slobodi pristupa informacijama u BiH (u daljnjem tekstu: ZOSPI), usvojeni na državnom i entitetskom nivou, garantiraju svakoj osobi pravo da traži informacije od javnih institucija, te da podnese žalbu ukoliko je pristup informacijama odbijen. Zakon predviđa tri vrste mehanizama putem kojih se osigurava provođenje zakona: a) ulaganje žalbe instituciji koja je prvobitno odbila zahtjev, konkretnije rukovodiocu institucije ili šefu odjela u instituciji, b) žalba eksternom organu – u ovom slučaju Instituciji ombudsmena za ljudska prava BiH, c) osporavanje odluke na sudu. Tri zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH smatraju se dosta naprednim, budući da predviđaju obavezu javnih institucija da omoguće pristup informacijama u najvećoj mogućoj mjeri. Međutim, bez obzira na vrlo progresivno zakonodavstvo, implementacija zakona u velikoj je mjeri limitirana zbog slabosti mehanizama koji imaju za cilj osigurati njihovo provođenje.

Ovaj *policy brief* analizira postojeći institucionalni okvir za implementaciju zakonâ o slobodi pristupa informacijama u BiH, sa naglaskom na ključne slabosti tog sistema. Kako



Ova publikacija rezultat je projekta "Zagovaranje za otvorenu vlast: Pravo da znam u jugoistočnoj Evropi", koji se provodi u Albaniji, Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Makedoniji, Srbiji i na Kosovu.



Projekat finansira Evropska unija.

Stavovi izneseni u ovoj publikaciji isključiva su odgovornost Analitike - Centra za društvena istraživanja i ni u kojem slučaju ne predstavljaju stavove Evropske unije.

¹ "Information Commission/ers and Other Oversight Bodies and Mechanisms", Right2INFO, <http://www.right2info.org/information-commission-ers-and-other-oversight-bodies-and-mechanisms> (stranica posjećena 14. 9. 2015).

Tabela 2.1. Institucije zadužene za nadzor provođenja slobode pristupa informacijama

INSTITUCIJA	KARAKTERISTIKE	PREDNOSTI	NEDOSTACI	ZEMLJE
Sudovi	Žalbe se upućuju direktno pravosuđu, koje provodi široke istrage i donosi konačnu odluku te, kada je to potrebno, propisuje sankcije zbog nepoštivanja zakona.	Imaju ovlasti da narede objavljivanje informacije koja je nezakonito uskraćena, te da sankcioniraju institucije zbog nepoštivanja zakona, kao i da razmatraju proceduralna i materijalna pitanja <i>de novo</i> .	Za većinu građana, sudovi nisu dostupni niti pristupačni. Često, ulaganje žalbe sudovima zahtijeva unajmljivanje advokata ili pravnog zastupnika, te podrazumijeva značajne troškove.	SAD, Južnoafrička Republika, Bugarska
Ombudsmen	Institucija u ulozi posrednika zadužena za osiguranje provođenja zakona, ima ovlasti da izdaje preporuke institucijama ili funkcionerima.	Institucija ombudsmena je pristupačna za podnosiocima žalbe, uživa veliko povjerenje i ugled, u svom radu se oslanja na uvjeravanje i uspostavljanje dijaloga sa institucijama, što potencijalno stvara uslove za veće poštivanje zakona.	Nema ovlasti za donošenje pravno obavezujućih odluka, slabije ovlasti za provođenje istrage, kao što su naprimjer istrage <i>sua sponte</i> (samoinicijativno, bez djelovanja druge strane).	Kanada, Mađarska, Švedska, Novi Zeland
Povjerenik	Razmatra sporne odluke o pristupu informacijama, može narediti javnim organima da postupaju u skladu sa zakonom, te ima ovlasti da propiše sankcije.	Dostupnost (nema potrebe za pravnim zastupanjem), pristupačnost (ne iziskuje nikakve troškove), institucija djeluje nezavisno, te je specijalizirana u oblasti slobode pristupa informacijama.	Troškovi za formiranje nove institucije	Meksiko, Škotska, Indija, Hrvatska, Slovenija, Srbija

bismo ocijenili kvalitet postojećih institucionalnih rješenja, u uvodnom dijelu razmatrani su međunarodni principi koji definiraju optimalni institucionalni okvir za provođenje slobodnog pristupa informacijama, te su predstavljeni postojeći modeli koji se primjenjuju u različitim zemljama. U skladu s tim, osnovni cilj ovog *policy briefa* je istražiti u kojoj mjeri postojeći model za provođenje ZOSPI-ja u BiH usklađen sa ovim principima. Teorijska i komparativna razmatranja predstavljaju okvir za procjenu uloge i nadležnosti institucija koje su dužne osigurati provođenje zakonâ o slobodi pristupa informacijama u BiH. U tu svrhu, konsultirani su različiti izvori, kao što su važeće odredbe zakonâ o slobodnom pristupu informacijama i drugi relevantni propisi, te izvještaji javnih institucija i nevladinih organizacija. Osim toga, urađeni su intervjui sa predstavnicima dvije glavne institucije u ovoj oblasti – Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH i Agencije za zaštitu ličnih podataka u BiH.

Na osnovu ključnih nalaza ove analize, formulisane su preporuke za unapređenje nadzora i provođenja slobode pristupa informacijama, koje su namijenjene donosiocima odluka, ekspertima i aktivistima u domenu slobode pristupa informacijama.

2. IMPLEMENTACIJA PRAVA NA INFORMACIJE: KLJUČNI MODELI I PRISTUPI

Većina stručnjaka u ovoj oblasti slaže se da je pristup informacijama ograničen ukoliko zakonskim okvirom nisu predviđeni mehanizmi putem kojih se osigurava provođenje zakona.² Ti mehanizmi uglavnom obuhvataju razmatranje i odlučivanje o žalbama građana čiji je zahtjev za pristup informacijama odbijen.³ U širem smislu, osiguranje provođenja zakona također podrazumijeva i nadzor nad

² Vidjeti naprimjer: Laura Neuman i Richard Calland, "Making the Access to Information Law Work: The Challenges of Implementation", u *The Right to Know: Transparency for an Open World*, ur. Ann Florini (Njujork: Columbia University Press, 2007), str. 179–213; Tobin Mendel, *Designing Right to Information Laws for Effective Implementation, Working Paper* (Vašington: The World Bank, 2015); John McMillan, "Designing an effective FOI oversight body – Ombudsman or independent Commissioner?" (članak prezentiran na V internacionalnoj konferenciji Information Commissioners Wellington, Novi Zeland, 27.11. 2007).

³ Pristup informacijama može biti uskraćen na različite načine: eksplicitno – kada javna institucija obavještava podnosioca zahtjeva da pristup informacijama nije odobren, te implicitno – u slučajevima tzv. šutnje administracije uprave, gdje podnosilac zahtjeva ne dobije nikakav odgovor od institucije. Smatra se da je pristup informacijama odbijen i u slučaju kada informacije ne objavljuju blagovremeno ili kada se odobrava samo parcijalni pristup.

provođenjem zakona – konkretno, monitoring provođenja zakona u praksi, organiziranje obuka za državne službenike, kreiranje politika i smjernice za javne institucije, organiziranje javnih kampanja, godišnje izvještavanje o primjeni zakona itd.⁴ U tom kontekstu, smatra se da su sljedeći faktori ključni za uspostavljanje uspješnog i funkcionalnog modela za provođenje, odnosno nadzor zakona koji propisuje pravo na pristup javnim informacijama⁵:

1. Politička nezavisnost označava dovoljnu autonomiju za donošenje odluke o objavi informacija, bez utjecaja političkih ili drugih interesa. Nezavisnost institucije zavisi od brojnih faktora, kao što su procedure imenovanja i razrješavanja sa funkcije rukovodioca institucije, nadležnosti i ovlaštenja institucije, ogranka vlasti, odnosno institucije kojoj se podnose izvještaji, načina finansiranja i sl.

2. Obavezno izvršenje odluka podrazumijeva da institucija ima ovlasti da donosi obavezujuće odluke u obliku pisanih rješenja, te da, u određenim slučajevima, ima mogućnost sakcioniranja javnih institucija koje ne poštuju konačne odluke nadzornog tijela.

3. Dostupnost i pristupačnost se odnosi na mogućnosti blagovremenog i pristupačnog načina podnošenja žalbe protiv negativne odluke javne institucije u slučaju podnošenja zahtjeva za slobodu pristupa informacijama. U ovom slučaju, građani se mogu direktno obratiti instituciji, bez potrebe angažiranja advokata ili plaćanja naknada.

4. Specijalizacija, odnosno ekspertiza u oblasti slobode pristupa informacijama je važna imajući u vidu da žalbe u vezi s pristupom informacijama često zahtijevaju rješavanje kompleksnih i osjetljivih pitanja, primjenu testa javnog interesa, te uspostavljanje ravnoteže sa drugim legitimnim interesima društva, kao što su zaštita privatnosti, sigurnosti, poslovne tajne itd.

Neki od ovih principa proklamirani su i u Konvenciji Vijeća Evrope o pristupu službenim dokumentima, koja propisuje da “podnosilac zahtjeva uvijek mora imati pristup brzom i jef-

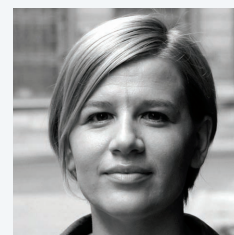
tinom postupku revizije, koji uključuje ili ponovno razmatranje od strane javne institucije ili preispitivanje odluke pred sudom ili drugim nezavisnim i nepristrasnim tijelom koje je uspostavljeno u skladu sa zakonom”.⁶

Odabir institucionalnog okvira zavisi od više faktora, kao što su politički kontekst i historija, administrativna kultura, opredijeljenost vlasti da poštuje principe otvorene vlasti itd. U većini zemalja, građani se mogu žaliti prvo interno, odnosno rukovodiocu u instituciji koja je odbila omogućiti pristup informaciji. U slučaju ponovljenog negativnog ishoda žalbe, žalba može biti upućena eksternom organu, a u praksi, to je jedna od sljedeće tri institucije: sud, ombudsmen ili povjerenik. Opće karakteristike, prednosti i nedostaci institucija za nadzor provedbe zakona o slobodi pristupa informacijama, kao i zemlje koje su uspostavile neke od ovih institucija, prikazani su u tabeli 2.1.⁷

Pojedine zemlje, posebno one u Evropi, sve više slijede trend udruživanja funkcije povjerenika za informacije i povjerenika za zaštitu ličnih podataka, odnosno njihovo pretvaranje u jednu instituciju. Pravo na informacije i zaštita ličnih podataka dva su komplementarna, ali ponekad i međusobno sukobljena prava, što nameće potrebu uspostavljanja prave ravnoteže kako bi se zaštitila oba prava. Njemačka, Velika Britanija, Slovenija i Srbija samo su neke od zemalja koje su se odlučile na to da uspostave instituciju povjerenika, koja štiti ova dva prava.

3. BOSNA I HERCEGOVINA: MNOGO INSTITUCIJA, MALO DJELOVANJA

Bosna i Hercegovina je usvojila vrlo liberalan, skandinavski tip zakona o slobodi pristupa informacijama 2000. godine na državnom, a 2001. godine i na entitetskom nivou.⁸ Pod pokroviteljstvom visokog predstavnika u BiH,



Nermina Voloder magistrirala je 2013. godine na Evropskom regionalnom programu “Demokratija i ljudska prava u jugoistočnoj Evropi”, postdiplomskom studiju koji zajednički provode Univerzitet u Sarajevu i Univerzitet u Bologni. Diplomirala je na Fakultetu političkih nauka u Sarajevu, na Odsjeku za novinarstvo. Od 2007. do 2012. godine radila je kao novinarka za nekoliko štampanih i online medija u Bosni i Hercegovini. Od 2014. godine radi u Centru za društvena istraživanja “Analitika” na poziciji projektnoga koordinatora i mlađeg istraživača. Njeni istraživački interesi uključuju pitanja transparentnosti, odgovornosti i dobrog upravljanja u javnim institucijama.

⁴ Laura Neuman, *Enforcement Models: Content and Context*, Access to Information Working Paper Series (Vašington: The World Bank, 2009).

⁵ Ibid.

⁶ Council of Europe, Council of Europe Convention on Access to Official Documents, CETS no. 205 (Strazbur: Council of Europe, 2009), <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/205.htm> (stranica posjećena 10. 10. 2015), član 8.

⁷ Neuman, *Enforcement Models: Content and Context*.

⁸ “Zakon o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini”, *Službeni glasnik BiH* 28/00, 45/06, 102/09, 62/11 i 100/13; “Zakon o slobodi pristupa informacijama u Federaciji Bosne i Hercegovine”, *Službene novine Federacije BiH* 32/01 i 48/11; “Zakon o slobodi pristupa informacijama u Republici Srpskoj”, *Službeni glasnik Republike Srpske* 20/01.

zakon je izradila grupa uglednih međunarodnih i domaćih stručnjaka, koji su uzeli u obzir najviše standarde i najbolje prakse u to vrijeme.⁹ ZOSPI-jem je tako, između ostalog, predviđeno pravo svih građana kojima je zahtjev za slobodan pristup informacijama odbijen da ulože žalbu Instituciji ombudsmena za ljudska prava u Bosni i Hercegovini (u daljnjem tekstu: Ombudsmen), nezavisnoj instituciji zaduženoj za zaštitu prava pojedinaca i pravnih osoba.¹⁰ Nakon prijema žalbe, Ombudsmen ima ovlasti da traži objašnjenje od institucije zašto je zahtjev odbijen, kao i da zahtijeva pristup svim dokumentima koji se smatraju relevantnim za donošenje konačne odluke na osnovu žalbe.

U skladu sa svojim mandatom, Ombudsmen nema ovlasti da donosi obavezujuće odluke, te umjesto toga izdaje preporuke za javne organe koji su prekršili zakon.¹¹ U tom kontekstu, pravno neobavezujući karakter preporuka ostavlja slobodan prostor javnim institucijama da izbjegnu provođenje konačne odluke koju donosi Ombudsmen. Primjera radi, u 2014. godini Ombudsmen je izdao 40 preporuka, koje su nastale kao odgovor na žalbe u slučajevima koji se odnose na pristup informacijama, od čega 20 preporuka ili nije provedeno ili je samo djelimično provedeno.¹² To svakako dovodi u pitanje djelotvornost preporuka Ombudsmena kao mehanizma kojim se osigurava poštivanje ZOSPI-ja.

Osim rješavanja žalbi, Ombudsmen, u skladu sa ZOSPI-jem, može djelovati kao nadzorni organ za slobodu pristupa informacijama u BiH. U vezi s tim, javne su institucije dužne Ombudsmenu dostavljati kvartalne izvještaje,

koji trebaju sadržati podatke o broju primljenih zahtjeva, vrsti traženih informacija, primjeni izuzeća i konačnim odlukama donesenim u postupku. Međutim, u praksi, Ombudsmen ima vrlo ograničen uvid u provođenje zakona, s obzirom na činjenicu da samo mali broj institucija redovno dostavlja izvještaje.¹³ Osim toga, čak i one institucije koje dostavljaju izvještaje često ne navode sve potrebne elemente koje takav izvještaj, prema odredbama ZOSPI-ja, treba sadržati.¹⁴ U nedostatku blagovremenih i sveobuhvatnih statističkih podataka, Ombudsmen nije u mogućnosti provoditi sistematski monitoring u ovoj oblasti te na taj način doprinijeti boljoj primjeni zakona.

Zakonom o slobodi pristupa informacijama BiH također je propisano da Ombudsmen može, između ostalog, kreirati smjernice, opće preporuke i uputstva o primjeni ovog zakona. Međutim, do sada je u praksi bilo veoma malo aktivnosti ove vrste. Institucija ombudsmena do sada nije izradila nijedan praktičan vodič ili priručnik koji bi javnim institucijama pomogao da pravilno primjenjuju ZOSPI ili educirao javnost o njihovom pravu na informaciju. Uz nekoliko izuzetaka, na web-stranici Ombudsmena nisu objavljene ni preporuke koje su izdate po osnovu žalbi, a koje su mogle poslužiti kao vodič za institucije prilikom obrade zahtjeva za slobodu pristupa informacijama. U konačnici, Ombudsmen BiH pokriva širok spektar slučajeva kršenja ljudskih prava i nema kapacitet da se intenzivno bavi kompleksnim pitanjima u polju slobode pristupa informacijama, na način da sistematski prati provođenje zakona, organizira javne kampanje i obuke za javne službenike i sl.¹⁵

⁹ Mirjana Nadaždin-Defterdarević, "Normativni okvir prava na informiranje u Bosni i Hercegovini", u *Medijsko pravo u Bosni i Hercegovini*, ur. Mehmed Halilović i Amer Džihana (Sarajevo: Internews in Bosnia and Herzegovina, 2012), str. 103.

¹⁰ Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH osnovana je 1996. godine na temelju Aneksa 4 Dejtonskog mirovnog sporazuma, odnosno Ustava BiH. Reforma Institucije Ombudsmena završena je 2010. godine, nakon čega su zatvoreni entitetski uredi ombudsmena, a s radom je nastavila jedinstvena Institucija ombudsmena BiH.

¹¹ "Zakon o Ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine", *Službeni glasnik BiH* 19/02, član 32.

¹² Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2014. godinu (Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, 2015), str. 42.

¹³ Prema izvještaju Ombudsmena za 2014. godinu, 26 institucija na državnom nivou, šest iz Federacije BiH i samo dvije iz Republike Srpske, dostavilo je statističke izvještaje. Osim toga, samo 17 općina od 141 podnijelo je izvještaj o provođenju ovog zakona Ombudsmenu. Vidjeti: Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH za 2014. godinu, str. 118. Ove su brojke prilično zabrinjavajuće s obzirom na to da ZOSPI pokriva širok spektar javnih tijela, uključujući organe zakonodavne, izvršne i sudske vlasti, kao i sve pravne osobe u vlasništvu ili pod kontrolom javnih organa, kao što su javne ustanove, javna preduzeća, državne agencije, škole, fakulteti, bolnice itd.

¹⁴ Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2012. godinu (Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, 2013), str. 34.

¹⁵ Ibid, str. 35; Lični intervju sa Almedinom Karić i Irmom Salčin, predstavnicama Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH, 23. 10. 2015.

Tabela 3.1. Ocjena institucija u pogledu provođenja ZOSPI-ja BiH u odnosu na ključne principe funkcionalnog modela provođenja zakona

	Politička nezavisnost	Obavezno izvršenje odluka	Dostupnost i pristupačnost	Specijalizacija
Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH	✓		✓	
Upravni inspektorat BiH		✓	✓	
Sudovi	✓	✓		

U cilju poboljšanja provođenja zakona, Parlamentarna skupština BiH 2013. godine usvojila je Izmjene i dopune ZOSPI-ja, kojima je data ovlast Upravnom inspektoratu Ministarstva pravde BiH za nadzor nad provođenjem zakona. Međutim, ova institucija samo se djelimično bavi žalbama za pristup informacijama, budući da rješava žalbe samo u slučajevima šutnje administracije, odnosno kada institucija ni na koji način ne odgovori na zahtjev. Drugim riječima, ako institucija obavijesti podnosioca zahtjeva da je zahtjev za pristup informacijama odbijen, iz perspektive Inspektorata, nije došlo do povrede zakona. Osim toga, Inspektorat je dio izvršne vlasti, zbog čega nema neophodnu političku nezavisnost za provođenje nadzora nad primjenom ZOSPI-ja.¹⁶ Na isti način, podnošenje interne žalbe rukovodiocu institucije pokazalo se neefikasnom metodom, jer se u praksi često dešava da ista osoba, koja je prvobitno odbila dati informaciju, također odlučuje o žalbi.¹⁷

U posljednjih nekoliko godina, sudovi u BiH značajno su doprinijeli afirmaciji i tumačenju zakonâ o slobodi pristupa informacijama u BiH. U tom smislu, sudovi su donijeli nekoliko važnih presuda u korist objavljivanja informacija. Neke od najistaknutijih primjera takvih presuda predstavlja nametanje obaveze Parlamentarnoj skupštini da objavi plaće poslanika u periodu od 2010. do 2014. godine¹⁸, kao i presuda o objavljivanju informacija o ugovoru o djelu zaposlenih koji rade u javnim institucijama.¹⁹ No, bez obzira na značaj sudskih pre-

suda na ovom polju, rješavanje žalbe na sudu dugotrajan je proces, koji iziskuje značajne troškove, zbog čega ovaj mehanizam nije lako dostupan za sve građane.

Na osnovu analize institucionalnog okvira za provođenje ZOSPI-ja, u tabeli 3.1. prikazano je u kojoj mjeri različite institucije koje se bave slobodom pristupa informacijama u BiH ispunjavaju standarde za efikasno provođenje i kontrolu ovog zakona.

4. SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA U BIH: MOGUĆA UNAPREĐENJA

Imajući u vidu nedostatke postojećih mehanizama za provođenje zakonâ o slobodi pristupa informacijama, u BiH se sve više pokreću debate o različitim modelima koji se uspješno primjenjuju u drugim zemljama. U tom kontekstu, razmatra se i ideja uspostavljanja ureda povjerenika za informacije u BiH, budući da stručnjaci u ovoj oblasti smatraju ovu instituciju najefikasnijim mehanizmom za provođenje zakona. Također, jedna od ključnih prednosti takve institucije jeste činjenica da su odluke koje donosi povjerenik pravno obavezujuće za sve institucije, a građanima je omogućen pristupačan i blagovremen način podnošenja žalbi.²⁰ Osim toga, povjerenik je posvećen isključivo pitanjima u oblasti slobode pristupa informacijama, te provodi brojne aktivnosti u

¹⁶ Agencija za zaštitu ličnih podataka, Izvještaj o zaštiti ličnih podataka u Bosni i Hercegovini za 2011. godinu (Sarajevo: Agencija za zaštitu ličnih podataka, 2013).

¹⁷ Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2012. godinu.

¹⁸ "Sudska presuda u korist CIN-a", Centar za istraživačko novinarstvo, 27. 4. 2015, <https://www.cin.ba/sudska-presuda-u-korist-cin-a/> (stranica posjećena 18. 9. 2015).

¹⁹ "TI BiH dobio 14 sporova protiv institucija u 2014. godini", Transparency International BiH, 9. 6. 2015, <http://ti-bih.org/tokom-2014-godine-ti-bih-je-podnio-32-tuzbe-protiv-javnih-institucija-zbog-kršenja-zakona-o-slobodi-pristupa-informacijama-od-kojih-je-14-presudeno-u-korist-tibih/> (stranica posjećena 18. 9. 2015).

²⁰ Anupama Dokeniya, *Implementing the right to information: Lessons from experience* (Vašington: World Bank, 2013).

cilju poboljšanja ostvarivanja prava na informacije, kao što su: obuka službenika, izrada standarda, promocija prava na informaciju u javnosti.²¹ Prednosti takvog modela prepoznate su u mnogim evropskim zemljama, a posebno u zemljama u regiji. Trenutno, Bosna i Hercegovina je jedina zemlja u regiji koja nema uspostavljenu instituciju povjerenika.

S jedne strane, ideja o osnivanju nadzornog tijela čija će zadaća biti nametnuti minimalne standarde transparentnosti za sve javne organe i zagovarati ideju otvorenosti uživa određenu podršku među stručnjacima i aktivistima u BiH. Ipak, ovaj prijedlog također izaziva otpor, prije svega zbog značajnih finansijskih sredstava koja je potrebno izdvojiti za formiranje takve jedne institucije. S tim u vezi, važno je napomenuti da troškovi funkcioniranja ovakve jedne institucije nisu zanemarivi, posebno ukoliko imamo u vidu da institucija koja ima ovlasti da izdaje pravno obavezujuće odluke, po pravilu, mora provoditi opsežnije istrage i donositi odluke na osnovu pažljivog razmatranja dokaza za ili protiv objavljivanja informacije.²² U tom smislu, potrebna finansijska izdvajanja igraju važnu ulogu prilikom razmatranja ovog tipa institucionalnog okvira, posebno u kontekstu BiH, gdje su resursi za osnivanje novih institucija značajno ograničeni.

Alternativa uspostavljanju ureda povjerenika za informacije, koja se smatra podjednako efikasnom, a zahtijeva značajno manje sredstava, jeste spajanje, odnosno formiranje zajedničkog ureda za pristup informacijama i za zaštitu ličnih podataka. U Evropi je evidentan trend koji ide u pravcu usvajanja ove vrste institucionalnog uređenja, a brojne zemlje u regiji također su se opredijelile da uspostave ovu vrstu ureda, uključujući Sloveniju, Srbiju, Crnu Goru, a odnedavno i Albaniju. Glavni argument za spajanje ove dvije funkcije jeste potreba balansiranja dva komplementarna, ali ponekad međusobno suprotstavljena prava – prava na informaciju i prava na zaštitu ličnih podataka. U tom smislu, odluke o poštivanju ovih prava prije će biti uravnotežene ukoliko ih donosi jedinstveno nadzorno tijelo čiji je za-

datak da štiti oba prava podjednako. Jedna od prednosti ovog modela proizlazi iz mogućnosti dijeljenja administrativnih troškova između odjela koji se bave pristupom informacijama i zaštitom ličnih podataka, a koji djeluju u sklopu jednog ureda. Osim toga, nadzorna tijela za zaštitu ličnih podataka obično imaju ovlasti da donose pravno obavezujuće odluke, što je jedan od mehanizama koji može biti koristan i u zaštiti prava na informaciju.

U Bosni i Hercegovini, jedan dio ovog potencijalnog zajedničkog ureda već je operativan. Agencija za zaštitu ličnih podataka u BiH (u daljnjem tekstu: Agencija) osnovana je 2008. godine sa zadatkom da provodi monitoring u domenu obrade ličnih podataka građana koju vrše javne i privatne institucije. Ova agencija djeluje kao nezavisna institucija i ima širok spektar ovlasti za nadzor, izvršenje i promoviranje prava na zaštitu ličnih podataka, uključujući i inspekcijski nadzor, monitoring primjene relevantnih zakonskih akata o zaštiti podataka, rješavanje žalbi građana, ograničavanje obrade i objavljivanja ličnih podataka, izradu pravilnika, propisa, smjernica i drugih pravnih akata, kao i davanje savjeta i mišljenja u vezi sa provođenjem ovog prava.²³

Na taj način, Agencija ispunjava sve kriterije za preuzimanje uloge efikasnog nadzora nad primjenom ZOSPI-ja, koji su definirani međunarodnim standardima: direktora imenuje Parlament BiH te agencija podnosi izvještaje direktno Parlamentu, što barem formalno zadovoljava preduslov političke nezavisnosti. Odluke Agencije su obavezujuće, što potencijalno može dovesti do većeg poštivanja zakona. Za razliku od rješavanja spora na sudu, podnošenje žalbe Agenciji ne zahtijeva plaćanje naknade ili advokata, a žalbe se uglavnom obrađuju blagovremeno.²⁴

S druge strane, Agencija za zaštitu ličnih podataka u svom je dosadašnjem radu inicirala određene reforme u domenu slobode pristupa informacijama u BiH, koje je civilno društvo u BiH ocijenilo štetnim za javni interes.²⁵ Naprimjer, u 2012. godini Agencija je predložila niz

²¹ "Information Commission/ers and Other Oversight Bodies and Mechanisms", Right2INFO; Mendel, *Designing Right to Information Laws for Effective Implementation*, str. 12.

²² Neuman, *Enforcement Models: Content and Context*, str. 13.

²³ "Zakon o zaštiti ličnih podataka", *Službeni glasnik BiH* 49/06, 76/11 i 89/11, član 40.

²⁴ Lični intervju sa Petrom Kovačevićem, direktorom Agencije za zaštitu ličnih podataka, 21. 10. 2015.

²⁵ Helen Darbshire, *Analysis of amendments to the Law on Freedom of Access to Information of Bosnia and Herzegovina* (Beč: OSCE, 2013), <http://www.osce.org/fom/102256?download=true> (stranica posjećena 22. 10. 2015); Selma Učanbarlić, "Zaštita institucija i uvođenje cenzure", BIRN, 23. 5. 2013, <http://www.justice-report.com/bh/sadr%C5%BEaj-%C4%8Dlanci/za%C5%A1tita-institucija-i-uvo%C4%91enje-cenzure> (stranica posjećena 22. 10. 2015).

amandmana na ZOSPI-je, kojima se ograničavalo pravo na pristup javnim informacijama koje sadrže lične podatke.²⁶ Ovi prijedlozi izazvali su snažnu negativnu reakciju civilnog sektora, koji je uspio spriječiti usvajanje predloženih izmjena zakona.²⁷ Ipak, Agencija je ovim aktivnostima umanjila svoj autoritet i ugled među pripadnicima civilnog društva i drugim akterima u domenu slobode pristupa informacijama.²⁸

Ipak, važno je istaknuti da je Agencija pokrenula i nekoliko pozitivnih promjena, posebno kada je u pitanju usklađivanje ZOSPI-ja sa odredbama Konvencije Vijeća Evrope o pristupu službenim dokumentima. Agencija je bila jedna od prvih javnih institucija koja je ukazala na nedostatak odredbi o obaveznom proaktivnom objavljivanju informacija u sadašnjem zakonu. Osim toga, Agencija je i skrenula pažnju na potrebu jačanja mehanizama za provođenje zakona. Konkretno, zagovarano je formiranje nezavisnog tijela s ovlastima izdavanja obavezujućih odluka u slučajevima kršenja zakona, iako u samom prijedlogu nije izričito navedeno da li ovu funkciju treba obavljati institucija povjerenika za informacije ili Agencija za zaštitu ličnih podataka sa proširenim mandatom. Bez obzira na to što amandmani koje je ova institucija predložila nisu usvojeni, Agencija za zaštitu ličnih podataka i dalje igra važnu ulogu u provođenju zakonâ o slobodi informacija u BiH, budući da je često u poziciji da odgovara na upite javnih institucija o tome na koji način daje odgovore na zahtjeve za slobodu pristupa informacijama.²⁹

No, potencijal koji Agencija za zaštitu ličnih podataka ima u kontekstu jačanja prava na informaciju u BiH nije zanemariv. U prvom redu, jedinstvena institucija koja bi se bavila i zaštitom prava na informacije i zaštitom ličnih podataka, u poziciji je da istovremeno štiti i javni i privatni interes, te da tako na pravi način uspostavi balans između ova dva prava. Osim toga, instrumenti koje Agencija za zaštitu ličnih podataka u BiH ima na raspolaganju – donošenje

pravno obavezujućih odluka i inspekcijski nadzor – mogu značajno doprinijeti efikasnijoj primjeni zakonâ o slobodi pristupa informacijama, u puno većoj mjeri nego što je to bio slučaj u dosadašnjoj praksi.

Transformiranje Agencije u tijelo koje štiti i pravo na informaciju i lične podatke istovremeno bi omogućilo bolje razumijevanje i reguliranje pitanja zaštite ličnih podataka. Najvažnije, jedinstveni pristup ovim pitanjima ograničio bi praksu javnih institucija da koriste zaštitu ličnih podataka kao opravdanje za ograničavanje pristupa informacijama, bez provođenja testa javnog interesa. Istovremeno, novi mandat zaštite prava na informaciju ojačao bi ekspertizu i ugled Agencije, kao institucije koja ravnopravno štiti ova dva prava. Ovo je bio jedan od razloga zašto su u zemljama regije, kao što su Slovenija, Srbija i Crna Gora, uspostavljene institucije povjerenika, koji se bave zaštitom prava na informaciju i ličnih podataka.³⁰ Usvajanjem novog Zakona o slobodi pristupa informacijama 2004. godine, izmijenjen je institucionalni okvir i u Albaniji, gdje je uloga zaštite ovog prava, koju je nekada obnašao Ombudsman, prešla u nadležnost Povjerenika za pravo na informacije i zaštitu ličnih podataka.³¹

Također, važno je istaći da mehanizmi nadzora predviđeni postojećim zakonskim okvirom u BiH nisu iskorišteni u punom kapacitetu. S tim u vezi, zakon je ovlastio Instituciju ombudsmana u BiH da preduzme širok niz aktivnosti sa ciljem promoviranja i unapređenja prava na informaciju, uključujući izradu smjernica i promociju standarda u ovoj oblasti. Unatoč relativno širokim nadležnostima u ovoj oblasti, Ombudsman se, prvenstveno zbog nedostatka resursa, dosada nije imao značajnije aktivnosti u ovom polju. Jačanje kapaciteta Ombudsmana u ovom domenu ne bi nužno dovelo do ogromnog preokreta u zaštiti prava na pristup informacijama u BiH, ali bi svakako rezultiralo značajnim poboljšanjima u provođenju ovog prava.

²⁶ Mehmed Halilović, "Analiza Nacrta Zakona o slobodi pristupa informacijama BiH" (Sarajevo: Internews, 2013).

²⁷ "Ne dam svoje pravo na informaciju!", Mediacentar, 24. 5. 2013, <http://www.media.ba/bs/magazin-medijska-politika-regulativa/ne-dam-svoje-pravo-na-informaciju> (stranica posjećena 22. 10. 2015).

²⁸ Agencija za zaštitu ličnih podataka u BiH, Izvještaj o zaštiti ličnih podataka u Bosni i Hercegovini za 2011. godinu.

²⁹ Vidjeti stranicu Agencije za zaštitu ličnih podataka u BiH, kategorija "Mišljenja", http://www.azlp.gov.ba/misljenja/Archive.aspx?langTag=bs-BA&template_id=149&pageIndex=1 (stranica posjećena 22. 10. 2015).

³⁰ "Information Commissioner Act", *Official Gazette of the Republic of Slovenia* 113/2005, <https://www.ip-rs.si/index.php?id=325> (stranica posjećena 22. 10. 2015); "Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja", *Službeni glasnik Republike Srbije* 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10; "Zakon o zaštiti podataka o ličnosti", *Službeni glasnik Republike Srbije* 97/08, 104/09, 68/12 i 107/12; "Zakon o slobodnom pristupu informacijama", *Službeni list Crne Gore* 44/2012.

³¹ "Albania Rewrites Access Law: Changes Considered Positive", Freedom Info, 30. 10. 2014, <http://www.freedominfo.org/2014/10/albania-rewrites-access-law-changes-considered-positive/> (stranica posjećena 23. 10. 2015).

5. PREPORUKE

Različite institucije u BiH nadležne su za monitoring provođenja zakonâ o slobodi pristupa informacijama u BiH, no nijedna od ovih institucija u potpunosti ne zadovoljava propisane standarde u ovoj oblasti. Na osnovu glavnih nalaza ove analize, formulirana su dva niza preporuka za poboljšanje provođenja slobode pristupa informacijama u BiH na institucionalnom nivou. Prvi niz preporuka ukazuje na potrebna unapređenja postojećeg institucionalnog okvira kroz jačanje kapaciteta i uloge Institucije ombudsmena za ljudska prava u BiH, dok se drugi niz preporuka odnosi na uspostavljanje novog institucionalnog mehanizma nadzora, kao značajno naprednijeg rješenja u ovoj oblasti.

1. Jačanje kapaciteta i uloge Institucije ombudsmena za ljudska prava u BiH u oblasti slobode pristupa informacijama

- Potrebno je povećati finansiranje Institucije ombudsmena za ljudska prava u BiH kako bi ova institucija imala dovoljno kapaciteta za afirmaciju prava na slobodu pristupa informacijama, što, između ostalog, uključuje: izradu priručnika za javna tijela o primjeni ZOSPI-ja, pružanje tehničke pomoći i organiziranje obuke za javne službenike, provođenje javnih kampanja i aktivnog djelovanja u javnosti itd.
- U sklopu Institucije ombudsmena potrebno je uspostaviti odjel koji će se baviti isključivo pitanjima slobode pristupa informacijama, kao što su, između ostalog: rješavanje žalbi, praćenje provođenja zakona, postavljanje standarda, pružanje podrške javnim institucijama i građanima prilikom ostvarivanja prava na informaciju.
- Ombudsmen treba na svojoj službenoj web-stranici objavljivati izdate preporuke koje se odnose na rješavanje spornih pitanja o pristupu informacijama, a koje javnim

institucijama mogu poslužiti kao smjernice za postupanje prilikom odgovaranja na specifične zahtjeve.

- Ombudsmen treba objaviti poseban izvještaj koji bi bio posvećen ostvarivanju prava na slobodan pristup informacijama, sa fokusom na česta kršenja zakona i neprovođenje njihovih preporuka, što bi imalo i promotivnu vrijednost i relevantnost u domenu izrade politika.

2. Transformacija Agencije za zaštitu ličnih podataka u BiH u Instituciju povjerenika za slobodan pristup informacijama i zaštitu ličnih podataka

- Potrebno je donijeti zakon kojim se Agencija za zaštitu ličnih podataka u BiH pretvara u Instituciju povjerenika za slobodan pristup informacijama i zaštitu ličnih podataka, a kojim bi se istovremeno definirali nadležnost, status, način finansiranja, postupak imenovanja čelnika, te ovlasti novog tijela.
- Potrebno je uspostaviti proceduru prema kojoj će povjerenika imenovati Parlamentarna skupština BiH, te definirati uslove prema kojima tu funkciju obavlja osoba sa visokim stepenom integriteta, stručnosti i političke nezavisnosti. Osim toga, organizacije civilnog društva trebaju imati mogućnost da predlože kandidate za ovu poziciju.
- Za rad nove institucije potrebno je osigurati adekvatne finansijske i ljudske resurse kako bi institucija mogla efektivno provoditi monitoring u ovoj oblasti.
- Nova institucija također treba ispunjavati kriterije političke nezavisnosti, mogućnosti donošenja obavezujućih odluka, dostupnosti, pristupačnosti i specijalizacije u domenu pristupa informacijama i zaštite ličnih podataka.
- Jedna od obaveza povjerenika treba biti aktivno promoviranje u javnosti prava na informaciju, kao i prava na zaštitu ličnih podataka.

Za više informacija kontaktirajte:

Analitika – Centar za društvena istraživanja
www.analitika.ba
info@analitika.ba

Copyright © 2015
 Analitika – Centar za društvena istraživanja, sva prava pridržana.

Ovaj brief izrađen je u okviru TRAIN programa 2015 (Think Tanks Providing Research and Advice through Interaction and Networking), koji je podržan od strane njemačkog Federalnog Ministarstva vanjskih poslova (Pakt za stabilnost Jugoistočne Evrope) a koji implementira Njemačko vijeće za vanjske poslove (German Council on Foreign Relations, DGAP).