

Dejan Lučka

**ANALIZA
ODREĐENIH ODREDBI ZAKONA O SLOBODI
PRISTUPA INFORMACIJAMA NA NIVOU
INSTITUCIJA BOSNE I HERCEGOVINE**

**Udruženje/udruga BH novinari
2024**



Ova analiza je urađena uz podršku Vlade SAD-a u okviru programa podrške Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID) nezavisnim medijima u Bosni i Hercegovini (MEA) koji provodi Internews u partnerstvu s FHI360 i lokalnim partnerima.

Izrada i objava ove analize takođe su omogućene zahvaljujući velikodušnoj podršci američkog naroda putem USAID-a.

Sadržaj je isključiva odgovornost Udruženja/udruge BH novinari i ne odražava nužno stavove USAID-a niti Vlade SAD-a.

Dejan Lučka

ANALIZA

**ODREĐENIH ODREDBI ZAKONA O SLOBODI
PRISTUPA INFORMACIJAMA NA NIVOU
INSTITUCIJA BOSNE I HERCEGOVINE**

2024

SADRŽAJ

UVOD	5
I MEĐUNARODNI I DOMAĆI STANDARDI	6
II PROAKTIVNOST I ZAHTJEVI	12
III PROBLEMATIKA OGRANIČENJA	17
1. Privatnost i zaštita ličnih podataka	18
2. Posebni interesi	22
2.1. Bezbjednost, red i nadzor	24
2.2. Ekonomski interesi i ekološka pitanja	28
3. Ostala ograničenja	30
4. Test razmjernosti i javnog interesa	34
5. Veliki broj izuzetaka	34
IV ŽALBENI SAVJET I NEZAVISNOST	38
ZAKLJUČAK	43
LITERATURA	45
1. Pravo	45
2. Sudska praksa	47
3. Publikacije i tekstovi	48

Skraćenice:

BiH – Bosna i Hercegovina

EU – Evropska unija

Evropska konvencija – Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

Arhuska konvencija – Konvencija o pristupu informacijama, učešću javnosti u donošenju odluka i pristupu pravdi u domenu ekoloških pitanja

ZoSPI – Zakon o slobodi pristupa informacijama na nivou institucija Bosne i Hercegovine

Evropski sud – Evropski sud za ljudska prava

Institucija ombudsmena – Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine

Agencija – Bezbjednosno-informativna agencija Republike Srbije

Inicijativa mladih – Inicijativa mladih za ljudska prava

Analiza – Analiza određenih odredbi Zakona o slobodi pristupa informacijama na nivou institucija Bosne i Hercegovine

UVOD

Analiza određenih odredbi Zakona o slobodi pristupa informacijama na nivou institucija Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Analiza) predstavlja analizu određenih dijelova Zakona o slobodi pristupa informacijama na nivou institucija Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: ZoSPI) koji se odnose na ograničenja u pristupu informacijama i na rješavanje po žalbama u drugostepenom postupku.

Navedeni dijelovi iz zakona su izabrani iz razloga što bi mogli biti **problematični u praksi**. Ukoliko bi se tumačenje ograničenja vršilo na osnovana koje *nisu zasnovane na standardima ljudskih prava*, u narednom periodu to bi moglo dovesti i do *onemogućavanja dobijanja informacija* u okviru pravnog sistema Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: BiH); dok u okviru žalbenog postupka problem leži u *upitnoj nezavisnosti* samog organa koji treba da odlučuje po žalbama.

Analiza je urađena upoređujući odredbe iz ZoSPI koji je donesen 2023. godine sa relevantnim zakonskim i ustavnim odredbama u BiH i njenim entitetima, kako pozitivnim tako i onim koji više ne važe, kao i sa međunarodnim instrumentima i standardima za zaštitu ljudskih prava, odnosno konkretno *slobode izražavanja* i *prava na pristup informacijama*, naročito u praksi Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu (u daljem tekstu: Evropski sud).

Svi izrazi koji se upotrebljavaju u ovom tekstu za označavanje muškog ili ženskog roda podrazumijevaju sve rodove u onim dijelovima teksta koji nisu rodno određeni i koji se mogu odnositi na više rodova.

I

MEĐUNARODNI I DOMAĆI STANDARDI

Pravo na pristup informacijama je pravo građana **da traže i dobiju informacije** od organa javne vlasti. Ono podrazumijeva da bi svako trebalo da ima pravo na pristup informacijama od javnih organa u skladu sa *principom maksimalne transparentnosti* uz samo uski, jasno definisan, skup izuzetaka koji su proporcionalni interesu koji ih opravdava, kao što su npr. razlozi bezbjednosti ili privatnosti podataka.¹

Pristup informacijama podržava odgovornost, nadzor vlade i praćenje korupcije . Veoma je značajan za medije i novinare u okviru obavljanja njihovog posla i ulozi čuvara demokratije. Zahvaljujući slobodi pristupa informacijama, novinari mogu istraživati, informisati javnost i držati vlast odgovornom. Ova sloboda je ključna za informisano učešće građana u donošenju odluka i stoga je od suštinskog značaja za efikasno funkcionisanje demokratije. Slobodan pristup informacijama daje mogućnost i cjelokupnom civilnom društvu da prati i kontroliše radnje vlasti, služi za sprečavanje zloupotrebe ovlašćenja od strane javnih službenika i pruža podatke za informisanu javnu debatu.²

Pravo na pristup informacijama se u okviru međunarodnih standarda ljudskih prava uglavnom posmatra

¹ *Handbook on Open Local Government and Public Ethics in Bosnia and Herzegovina* (HOL), [Council of Europe, May 2022, <https://rm.coe.int/bih-handbook-on-open-local-government-and-public-ethics-eng-/1680a6a149>], page 36.

² HOL, page 36.

kao dio prava na slobodno izražavanje. Tako odredbe kojima se štite sloboda izražavanja/pristup informacijama nalazimo u

- instrumentima Organizacije ujedinjenih nacija kao što su:
 - *Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima*³;
 - *Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima*⁴;
 - *Konvencija o pristupu informacijama, učešću javnosti u donošenju odluka i pristupu pravdi u domenu ekoloških pitanja* (u daljem tekstu: Arhuska konvencija)⁵;
 - *Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije*⁶;
- instrumentima Savjeta Evrope kao što su:
 - *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda* (u daljem tekstu: Evropska konvencija)⁷;
 - *Konvencija Savjeta Evrope o pristupu zvaničnim dokumentima*⁸;
 - *Preporuka Komiteta ministara o pristupu službenim dokumentima*⁹;

³ *Universal Declaration of Human Rights*, [A/RES/217, 1948], article 19.

⁴ *International Covenant on Civil and Political Rights*, [2200A (XXI), 1966, Treaty Series, vol. 999], article 19.

⁵ *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters* (AC), [Aarhus: 1998], articles 1, 3, 4-5, etc.

⁶ *United Nations Convention Against Corruption*, [A/58/422, 2003], article 10.

⁷ *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, [Council of Europe, European Treaty Series nos. 005, 009, 044, 045, 046, 055, 114, 117, 118, 140, 146, 155, 177, 187, 194, 204, 213 and 214], article 10.

⁸ *Council of Europe Convention on Access to Official Documents* (CEC), [Council of Europe, European Treaty Series no. 205].

⁹ *Recommendation Rec(2002)2 of the Committee of Ministers to member states on access to official documents*, [Adopted by the Committee of Ministers on 21 February 2002 at the 784th meeting of the Ministers' Deputies].

- *Deklaracija o slobodi izražavanja i informisanja*¹⁰;
- instrumentima Evropske unije kao što su:
 - *Povelja Evropske unije o osnovnim pravima*;¹¹
 - *Uredba (EZ) broj 1049/2001 Evropskog parlamenta i Savjeta o pristupu javnosti dokumentima Evropskog parlamenta, Savjeta i Komisije*¹²;
 - *Direktiva 2003/4/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta o pravu javnosti na pristup informacijama o životnoj sredini i ukidanju Direktive Savjeta 90/313 EEZ*¹³;
 - *Direktiva (EU) 2019/1024 Evropskog parlamenta i Savjeta o otvorenim podacima i ponovnoj upotrebi dokumenata javnog sektora*¹⁴.

Efikan, transparentan i slobodan pristup informacijama za sve građane i građanke je neophodna stavka u BiH, kako u smislu demokratizacije države, tako i u smislu poštovanja ljudskih prava; ali i na njenom putu ka Evropskoj uniji (u daljem tekstu: EU). SIGMA¹⁵ je u svojim *Principima javne uprave* izdvojila vrijednosti i standarde dobrog javnog upravljanja kojima se mogu rukovoditi države u svojim reformskim naporima. U okviru ovih principa bitan

¹⁰ *Declaration on the Freedom of Expression and Information*, [adopted by Committee of Ministers at its 70th Session on 29 April 1982].

¹¹ *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, [2010/C 83/02], articles 41 and 42.

¹² *Uredba (EZ) broj 1049/2001 Evropskog parlamenta i Savjeta od 30. maja 2001. o pristupu javnosti dokumentima Evropskog parlamenta, Savjeta i Komisije*, [Službeni list Evropske unije, L 145/43].

¹³ *Direktiva 2003/4/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 28. januara 2003. o pravu javnosti na pristup informacijama o životnoj sredini i ukidanju Direktive Savjeta 90/313 EEZ*, [Službeni list Evropske unije, L 041/26].

¹⁴ *Direktiva (EU) 2019/1024 Evropskog parlamenta i Savjeta od 20. juna 2019. godine o otvorenim podacima i ponovnoj upotrebi dokumenata javnog sektora*, [Službeni list Evropske unije, L 172/56].

¹⁵ Zajednička inicijativa Evropske unije i Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj, koju pretežno finansira Evropska unija.

standard je *transparentnost i otvorenost javne uprave*. Između ostalog, ovaj standard podrazumijeva da fizička i pravna lica imaju zakonsko pravo pristupa javnim informacijama bez obrazlaganja svojih zahtjeva.¹⁶

Kada je u pitanju pravo na pristup informacijama u BiH, u okviru pravnog okvira postoje tri osnovna zakona koja se odnose na slobodan pristup informacijama: *Zakon o slobodi pristupa informacijama Republike Srpske*¹⁷, *Zakon o slobodi pristupa informacijama Federacije BiH*¹⁸ i skoro usvojeni *Zakon o slobodi pristupa informacijama na nivou institucija BiH*¹⁹. Takođe, postoje i posebni propisi kojima se reguliše pristup određenim informacijama, pa tako imamo npr. zakone o životnoj sredini na nivou entiteta i Brčko distrikta BiH²⁰, koji detaljnije regulišu pristup informacijama iz oblasti životne sredine.²¹

Novim *Zakonom o slobodi pristupa informacijama na nivou institucija BiH* iz 2023. godine izvršene su određene promjene u pogledu pristupa informacijama. Stupanjem na snagu ovog zakona prestao je da važi *Zakon o slobodi*

¹⁶ *Principi javne uprave* (PJU), [OECD, Pariz: 2013, <https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2023-edition-BCS.pdf>], stranice 6 i 27.

¹⁷ *Zakon o slobodi pristupa informacijama*, [Službeni glasnik Republike Srpske, broj 20/2001].

¹⁸ *Zakon o slobodi pristupa informacijama*, [Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, brojevi 32/2001 i 48/2011].

¹⁹ *Zakon o slobodi pristupa informacijama na nivou institucija Bosne i Hercegovine* (ZoSPI), [Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, broj 61/2023], član 1.

²⁰ *Zakon o zaštiti životne sredine*, [Službeni glasnik Republike Srpske, brojevi 71/2012, 79/2015 i 70/2020]; *Zakon o zaštiti okoliša*, [Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj 15/2021]; *Zakon o zaštiti životnog okoliša*, [Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, brojevi: 24/2004, 1/2005 i 19/2007 i 09/2009].

²¹ Vidi više o ovoj temi u: Dejan Lučka, *Priručnik za pravnu zaštitu životne sredine u Bosni i Hercegovini*, [Banjalučki centar za ljudska prava, Banja Luka: 2022], stranice 98-104.

*pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini*²² koji je ugledao svjetlost dana početkom XXI vijeka.

Novim zakonom regulisano je pravo na pristup informacijama i ponovnu upotrebu dokumenata u posjedu institucija vlasti BiH, pravnih lica koja osnivaju institucije BiH i nezavisnih organa BiH. Kao institucija BiH, u smislu odredaba ovog zakona, podrazumijeva se organ „zakonodavne, sudske ili izvršne vlasti” koji je osnovan zakonom, kojem je zakonom povjereno vršenje javnih ovlašćenja, koji se finansira iz javnih prihoda, kao i kojem je posebnim zakonom povjereno vršenje poslova uprave na nivou BiH. Institucija BiH je i pravno lice koje osnivaju institucije BiH u skladu s odredbama *Zakona o registraciji pravnih lica koja osnivaju institucije BiH* i drugi subjekti BiH osnovani posebnim zakonom.²³

Međutim, odredbe ovog zakona **ne primjenjuju se** na stranke u sudskom, upravnom i na zakonu osnovanim postupcima, kojima je dostupnost informacijama iz tih postupaka utvrđena posebnim propisom, kao ni na informacije za koje postoji obaveza čuvanja tajnosti, u skladu s posebnim propisima kojima se uređuje oblast tajnih podataka.²⁴

Mijenjanje prethodnog zakona, odnosno donošenje novog, nije ideja koja je nastala u 2023, nego se o tome raspravljalo i prethodnih godina.²⁵ Iako je bilo dovoljno

²² *Zakon o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini* (ZoSPI – stari), [Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, brojevi 28/2000, 45/2006, 102/2009, 62/2011 i 100/2013].

²³ ZoSPI, član 1.

²⁴ ZoSPI, članovi 2 i 5.

²⁵ Za dobar pregled situacije vidjeti: Ljubinko Mitrović, Jasminka Džumhur, Nives Jukić, *Specijalni izvještaj o iskustvima u primjeni zakona o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini* (SIZSP), [Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Banja Luka: 2019, https://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc202002051

vremena da se izradi kvalitetno zakonsko rješenje, zasnovano na najvišim standardima transparentnosti i ljudskih prava, kao i potrebama društva u BiH, donošenje novog zakona je proteklo uz **burno negodovanje organizacija civilnog društva i medija**, čiji su komentari, sugestije, primjedbe i kritike prema pojedinim rješenjima ignorisane.²⁶ Ipak, i pored primjedbi i kritika, zakon je donesen i kao takav je obavezan za primjenu od strane javnih organa dok se građani njime mogu služiti kako bi došli do informacija koje posjeduju vlasti.

5415139bos.pdf], stranice 9-11; Ena Kljajić Grgić, *Osvrt na Prednacrt Zakona o slobodi pristupa informacijama BiH*, [Inicijativa za monitoring evropskih integracija BiH, <https://eu-monitoring.ba/osvrt-na-prednacrt-zakona-o-slobodi-pristupa-informacijama-bih/>].

²⁶ Vid. Fena (B.E.G), *Blagovčanin: Novi zakon o slobodi pristupa informacijama korak unazad*, [BHRT, 28. 9. 2023, <https://bhrt.ba/blagovcanin-novi-zakon-o-slobodi-pristupa-informacijama-korak-unazad>].

II

PROAKTIVNOST I ZAHTJEVI

Informacije u posjedu institucija BiH su po pravilu **javne**. Generalno pravilo je da se sve informacije institucija BiH smatraju **otvorenim** i **javnim**, osim ako je neobjavlivanje u potpunosti opravdano i zasnovano na zakonom propisanim izuzecima. ZoSPI propisuje određena **ograničenja**, koja mogu da budu veoma kontroverzna u praksi, a o kojima će više riječi biti u trećem poglavlju teksta.²⁷

Informacije su dostupne svakom domaćem ili stranom fizičkom i pravnom licu:

- putem *proaktivne objave* ili
- putem *podnošenja zahtjeva* za slobodu pristupa informaciji.²⁸

Proaktivna objava informacija predstavlja kontinuiranu samoinicijativnu objavu određenih vrsta informacija na internetskim stranicama institucija BiH u otvorenom obliku, koji podrazumijeva oblik datoteka koji je nezavisan od korišćene platforme i bez ograničenja za ponovljenu upotrebu.²⁹

To u praksi znači da je institucija BiH zakonski dužna da na svojoj internet stranici ili na drugi pogodan način *redovno objavljuje* i *ažurira informacije* iz svog djelokruga rada na *lako dostupan način*, kad god je to moguće i odgovarajuće, u

²⁷ ZoSPI, članovi 6 i 19.

²⁸ ZoSPI, član 7.

²⁹ ZoSPI, član 5.

mašinski čitljivom obliku, u roku od 15 dana od dana nastanka informacije.³⁰

U današnjem digitalnom društvu, u kome je pristup internetu sveprisutan, a nivo informatičke pismenosti sve veći, proaktivno dijeljenje informacija i otvaranje podataka su ključni za ostvarivanje prava na pristup informacijama i njihovu upotrebu. Time se podstiču principi jednakosti, pravodobnosti i ekonomičnosti kako bi se zadovoljila prava i potrebe građana. Ujedno se pospješuje vladavina prava, odgovornost nosilaca javne vlasti, povećava se mogućnost participacije građana u javnim poslovima i smanjuje se mogućnost korupcije. Važno je da odgovaranje na zahtjeve za pristup informacijama bude sekundarno sredstvo dolaska do informacija, dok bi **institucije proaktivnost u objavljivanju trebalo da upotrebljavaju u što je moguće većem obimu.**³¹

Međutim, iako je proaktivnost u objavljivanju informacija standard koji doprinosi mnogim pozitivnim trendovima, proaktivna dostupnost informacija je i kod zemalja Evropske unije veoma specifična. Tako podaci organizacije *Access Info Europe* iz jednog istraživanja govore da je u 12 jurisdikcija u okviru EU svega 20% informacija bilo proaktivno dostupno. Naravno, ovi podaci treba da se uzmu sa rezervom, kako je istraživanje bilo ograničenog obima i obuhvatalo je tačno određene informacije.³²

³⁰ ZoSPI, član 14.

³¹ *Proaktivna objava informacija*, [Imam pravo znati, <https://publikacije.imamopravoznati.org/smjernice/hr/proaktivna-objava-informacija/>]; Bojan Spaić, *Proaktivno objavljivanje informacija: Smjernice i prakse*, [Zašto ne? et al., <https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2023/04/Proaktivni-pristup-informacijama-Smjernice-i-Prakse-25.02..pdf>], stranica 2.

³² Access Info Europe, *Is Information Proactively Published in Europe?*, [<https://www.access-info.org/open-decision-making/proactive-publication/#PROrecommendations>].

Kada je u pitanju proaktivnost u objavi informacija, ona je prema ZoSPI **obaveza institucija BiH**. Zakonski je određeno da ta obaveza posebno uključuje određene vrste informacija, i to:

–**informacije o instituciji BiH**, kao što su: pravni osnov propisan zakonom i drugim pravnim okvirom, djelokrug rada, popis ključnih poslova i dokumenata koje donosi institucija BiH, interni akti, funkcije, nadležnosti i ovlašćenja institucije BiH;

–**informacije o organizaciji institucije BiH**, kao što su: organizaciona struktura, informacije o zaposlenima (ime i prezime, radno mjesto, stepen školske spreme, iznos plate i kontakt informacije), zatim statistički podaci i izvještaj o radu;

–**informacije o radu**, kao što su: strategije, planovi rada, politike, aktivnosti i akcioni planovi;

–**odluke i akti**, kao što su: propisi, opšti akti i dokumenti koje donosi institucija BiH, a koji utiču na interese korisnika;

–**informacije o načinu odlučivanja i mogućnostima učestvovanja javnosti**, uključujući informacije o javnim savjetovanjima i drugim oblicima učestvovanja, informacije o sjednicama, dnevnom redu, zaključcima i zapisnicima sa sjednica, kao i omogućavanja prisustva javnosti sjednicama, u smislu navođenja načina i rokova prijave, kao i broja učesnika;

–**informacije o finansiranju**, kao što su: planirani budžet, izvještaj o prihodima i rashodima, revizija i evaluacija i druge finansijske informacije;

–**informacije o bespovratnim sredstvima koje dodjeljuje institucija BiH**, kao što su: subvencije, donacije, pomoć, projektna sredstva uz navođenje primaoca, iznosa i perioda na koji se sredstva dodjeljuju;

- informacije o javnim nabavkama**, uključujući informacije o postupku javne nabavke, kriterijumima, rezultatima i ugovorima te izvještaje o ispunjenju ugovora;
- 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;
- informacije o uslugama koje institucija BiH pruža korisnicima**, kao što su: naziv i pravni osnov, upute, rokovi, formulari, informacije o naknadama, taksama i drugim plaćanjima;
- informacije o registrima, bazama i popisima koje institucija BiH vodi**, način pristupa (internetom ili na drugi način), odnosno poveznicama na one kojima se može pristupiti internetom;
- informacije o pravu na pristup informacijama** koje uključuju informacije o načinu ostvarivanja prava, pravnom okviru, procedurama za ostvarivanje prava, kontakt informacijama službenika za informisanje, pravu na žalbu i predstavku, formular za podnošenje zahtjeva, godišnji izvještaj, registar zahtjeva i druge pojedinosti za korisnike prava na pristup informacijama;
- druge informacije**, za koje obaveza objavljivanja proizlazi iz posebnog zakona ili drugog propisa.³³

Iako je dat spisak informacija koje treba da se proaktivno objave, to ujedno **nije i konačan spisak** za proaktivno objavljivanje. Naime, osim ovih informacija, institucija BiH objavljuje i **sve druge informacije** važne za rad, organizaciju, odlučivanje i finansiranje, što uključuje i objavljivanje informacija u formi vodiča, sažetka i drugih razumljivih formi

³³ ZoSPI, član 14.

pristupačnim korisnicima informacija, objavljivanje važnih informacija na oglasnoj tabli institucija BiH, kao i obezbjeđivanje određenog broja primjeraka važnijih dokumenata.³⁴

Takođe, institucija BiH obavezna je da **javnost informiše**

- sjednicama i dnevnom redu zasjedanja, vremenu održavanja, načinu rada i mogućnostima neposrednog uvida u njihov rad i broju lica kojima se može istovremeno obezbijediti neposredan uvid u rad institucija BiH, pri čemu se mora voditi računa o redoslijedu prijavljivanja.³⁵

³⁴ ZoSPI, član 14.

³⁵ ZoSPI, član 16.

III

PROBLEMATIKA OGRANIČENJA

Pored blagovremenog objavljivanja informacija o svom radu na primjeren i dostupan način, institucija BiH obavezna je da omogući pristup informacijama davanjem informacije korisniku koji je **podnio zahtjev**.³⁶ Međutim, ZoSPI je propisao i određena ograničenja u pristupu informacijama, na osnovu kojih institucija BiH može da ograniči pristup podacima, odnosno da ne pruži tražene podatke.

ZoSPI određuje da institucija BiH **nije dužna** da obezbijedi neposredan uvid u svoj rad kada se radi o pitanjima u kojima se po zakonu *javnost mora isključiti*, odnosno ako se radi o informacijama za koje postoje ograničenja prava na pristup informacijama, u skladu sa zakonom. Takođe, zahtjevom za pristup informacijama **ne smatra se**: davanje mišljenja, objašnjenja ili uputa vezano za ostvarivanje nekog prava ili izvršavanje obaveze, izrada analize ili tumačenje nekog propisa, kao ni stvaranje nove informacije.³⁷

Novi ZoSPI u svojim odredbama ograničenja prava na pristup informacijama definiše u okviru jednog dijela zakona. Ova ograničenja su u nastavku svrstana u tri cjeline u skladu sa pitanjima koja obrađuju:

- privatnost i zaštita ličnih podataka,
- posebni interesi i
- ostala ograničenja.

³⁶ ZoSPI, član 22.

³⁷ ZoSPI, članovi 16 i 23.

1. Privatnost i zaštita ličnih podataka

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.³⁸

Ovo ograničenje se **ne primjenjuje** na informacije o imenima zaposlenih, rukovodećih službenika i drugih lica koja učestvuju 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.³⁹ Spisak informacija na koje se ograničenje ne odnosi djelimično prati i praksu sudova u BiH, kako su postojali slučajevi kada nije dozvoljavan pristup informacijama kao što je visina plate direktora javne kompanije.⁴⁰

U zakonu koji je važio prije donošenja ZoSPI nadležni javni organ je utvrđivao izuzetak od objavljivanja tražene informacije onda kada opravdano utvrdi da tražene informacije uključuju lične interese koje se odnose na privatnost trećeg lica.⁴¹

Već na prvi pogled se može vidjeti da je u novom zakonu na detaljniji način određeno ograničavanje pristupa informacijama kada je u pitanju privatnost.

Pri primjenjivanju ograničenja koja su vezana za **zaštitu privatnosti fizičkih lica** javni dokumenti mogu sadržati informacije lične ili privatne prirode koje su zaštićene, kao što

³⁸ ZoSPI, član 19.

³⁹ ZoSPI, član 19.

⁴⁰ Vid. *Presuda broj S1 3 U 041144 21 U*, [Sud Bosne i Hercegovine, Sarajevo: 20. 10. 2023].

⁴¹ ZoSPI – stari, član 8.

su npr. određene krivične evidencije ili medicinski dosiji. S tim u vezi je veoma bitno za napomenuti da Evropska konvencija garantuje pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života, te bi tumačenje ovog ograničenja trebalo da se sprovodi kroz standarde koje je postavio Evropski sud. Generalno gledano, postoje situacije kada interesi privatnosti u specifičnim slučajevima mogu imati *prednost* u odnosu na zainteresovanost da se informacije u određenom dokumentu učine dostupnim.⁴²

U slučaju ograničenja koja su vezana za **zaštitu ličnih podataka korisnika i trećih lica**, ona će se morati gledati u skladu sa odredbama zakona kojim se uređuje zaštita ličnih podataka (trenutno je to *Zakon o zaštiti ličnih podataka*), a naročito će pri tumačenju biti bitno razgraničenje posebnih kategorija ličnih podataka od ostalih i procjena u kojim slučajevima se informacije o njima (ne) mogu dati. **Lični podaci** predstavljaju *bilo koju informaciju* koja se odnosi *na fizičko lice* koje je identifikovano ili može da se utvrdi identitet lica, a posebne kategorije ličnih podataka su zakonski naročito zaštićene. One podrazumijevaju sve lične podatke koji otkrivaju: raso porijeklo, nacionalno ili etničko porijeklo, političko mišljenje, stranačku pripadnost, članstvo u sindikatima, religiozno, filozofsko ili drugo uvjerenje, zdravstveno stanje, genetski kod, seksualni život, krivične presude i biometrijske podatke.⁴³

Dosadašnja praksa domaćih organa vezana za zaštitu privatnosti lica već postoji, a javni organi su pod pojmom „privatnost trećeg lica”, prema odredbama u starom zakonu,

⁴² *Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Access to Official Documents* (ER), [Tromsø, 18/6/2009, <https://rm.coe.int/16800d3836>], page 6.

⁴³ *Zakon o zaštiti ličnih podataka*, [Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, brojevi 49/2006, 76/2011 i 89/2011], članovi 3, 9 i ostali.

razumijevali informaciju koja sadrži identifikacioni broj, fizički identitet, ekonomski i etnički identitet, genetske i tjelesne podatke, privatnost pošte, adrese, brojeve računa, telefonske razgovore, druge oblike komunikacije itd.⁴⁴

Pored zaštite ličnih podataka i privatnosti pojedinaca, poznati su i slučajevi kada su institucije u BiH nezakonito javno objavljivale lične podatke, kao kada je Centralna izborna komisija BiH na svom službenom veb-sajtu objavila podatke registrovanih birača, upisanih u izvod iz Centralnog biračkog spiska za glasanje izvan BiH za Lokalne izbore 2020. godine. Nakon objavljivanja ovog spiska, Agencija za zaštitu ličnih podataka u BiH, pošto je zaprimila više upita građana u vezi sa ovom problematikom, zabranila je Centralnoj izbornoj komisiji da objavljuje ove podatke.⁴⁵

Evropski sud je kroz svoje djelovanje izgradio značajnu praksu vezanu upravo za zaštitu privatnosti. On je zauzeo stav da je zaštita ličnih podataka od fundamentalnog značaja za uživanje prava osobe na poštovanje privatnog i porodičnog života. Tako je prema stavu Evropskog suda poštovanje povjerljivosti u slučaju zdravstvenih podataka veoma bitan princip, a davanje medicinskih podataka od strane zdravstvenih ustanova medijima, tužilaštvu i poslodavcu pacijenta može da se smatra miješanjem u pravo na poštovanje privatnog života;⁴⁶ da nekada lica imaju vitalni interes da dobiju podatke od države koji su neophodni za razumijevanje njihovog djetinjstva i ranog razvitka;⁴⁷ da javne vlasti ne bi trebalo da daju novinarima fotografije u

⁴⁴ Za dobar pregled u ovom pogledu vidjeti: SIZSP, stranice 26-34.

⁴⁵ Vid. *Presuda broj S1 3U 038648 20 U*, [Sud Bosne i Hercegovine, 19. 1. 2023].

⁴⁶ *Mockuté v. Lithuania*, [Application no. 66490/09, 27 February 2018], §§ 93-95.

⁴⁷ *Gaskin v. The United Kingdom*, [Application no. 10454/83, 07 July 1989], § 49.

određenim slučajevima kada takva interakcija može potpasti u okvir „privatnog života” i da status tzv. „obične osobe” povećava interaktivnu zonu koja može spadati u okvir privatnog života, a činjenica da se lice nalazi pod krivičnom istragom ne može umanjiti obim takve zaštite;⁴⁸ ali i da se državama nekada ostavlja polje slobodne procjene u pogledu zadiranja u privatni život pojedinca.⁴⁹

Sa druge strane, pri primjeni odredbi iz ZoSPI mora se imati u vidu da je Evropski sud stava da bi **bilo pogubno za slobodu izražavanja u sferi politike** kada bi javne ličnosti mogle cenzurisati štampu i javnu debatu u ime svojih prava ličnosti, navodeći da su njihova mišljenja o javnim stvarima vezana za njihovu ličnost i stoga predstavljaju privatne podatke koji se ne mogu otkriti bez saglasnosti. Prepreke stvorene da bi se ometao pristup informacijama od javnog interesa mogu obeshrabriti one koji rade u medijima ili srodnim oblastima da se bave takvim stvarima . Kao rezultat toga, oni možda više neće moći da igraju svoju vitalnu ulogu „čuvara javnog interesa”, a to može negativno uticati na njihovu sposobnost da daju tačne i pouzdane informacije.⁵⁰ Dakle, ograničenja vezana za privatnost koja su propisana u ZoSPI **ne smiju** da se koriste kao mehanizam za zaštitu pojedinaca ili grupa koja bi nesrazmjerno ograničila slobodu izražavanja i pravo javnosti da zna.

Ove i druge standarde iz prakse Evropskog suda će morati da primjenjuju organi u BiH u pogledu ograničenja vezanih za odnos prava na privatnost i prava na pristup informacijama, u skladu sa svojom direktnom ustavnom

⁴⁸ *Ciacca v. Italy*, [Application no. 50774/99, 11 January 2005], §§ 29-30.

⁴⁹ Dragoljub Popović, *Evropsko pravo ljudskih prava*, [JP Službeni glasnik, Beograd 2016²], stranica 306.

⁵⁰ *Ársaság a Szabadságjogokért v. Hungary*, [Application no. 37374/05, 14 April 2009], §§ 38-39.

obavezom. Naime, prava i slobode predviđene Evropskom konvencijom i njenim protokolima direktno se primjenjuju u BiH. Ovi akti imaju prioritet nad svim drugim zakonima. Svi nivoi vlasti **dužni su da poštuju odredbe** iz Evropske konvencije kada je riječ o ljudskim pravima jer je Evropska konvencija postala dio unutrašnjeg pravnog sistema, što znači da je obavezujuća za sve domaće sudove i druge državne organe i ima prioritet u primjeni u odnosu na domaće zakone. Takođe, u postupcima pred javnim organima građani se mogu direktno pozivati na Evropsku konvenciju i na sudsku praksu Evropskog suda. Presude Evropskog suda su u stvari tumači teksta Evropske konvencije pomoću kojih se ona razrađuje i objašnjava.⁵¹

2. Posebni interesi

Pristup informacijama prema ZoSPI može biti ograničen i 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;

⁵¹ Dejan Lučka, Predrag Raosavljević, *Priručnik za pravnike i saradnike u pravnim pitanjima iz oblasti rodno zasnovane diskriminacije u oblasti rada u Bosni i Hercegovini*, [Helsinški parlament građana Banja Luka, Banja Luka: 2023], stranica 68; *Constitution of Bosnia and Herzegovina*, [Annex 4 of The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine 25/2009], II/2.

- **u toku inspekcije, kontrole i nadzora koji sprovodi institucija BiH** *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.**⁵²

Ove informacije će postati dostupne javnosti nakon što prestanu razlozi na osnovu kojih je institucija BiH ograničila pravo na pristup informaciji.⁵³

U zakonu koji je važio prije donošenja ZoSPI nadležno javno tijelo moglo je utvrditi izuzetak od objavljivanja tražene informacije u slučajevima kada se otkrivanjem informacije osnovano moglo očekivati izazivanje značajne štete po legitimne ciljeve sljedećih kategorija u BiH:

- spoljna politika, interesi odbrane i sigurnosti, kao i zaštita javne sigurnosti;
- interesi monetarne politike;
- sprečavanje kriminala i svako otkrivanje kriminala; i
- zaštita procesa donošenja odluke od strane javnog organa u davanju mišljenja, savjeta ili preporuka od strane javnog organa, zaposlene osobe u javnom organu, ili svake osobe koja vrši aktivnosti za ili u ime javnog organa, a ne obuhvata činjenične, statističke, naučne ili tehničke informacije.⁵⁴

Takođe, prema starom zakonu kada bi nadležni javni organ opravdano utvrdio da zahtjev za pristup informacijama

⁵² ZoSPI, član 19.

⁵³ ZoSPI, član 19.

⁵⁴ ZoSPI – stari, član 6.

uključuje povjerljive komercijalne interese treće strane, nadležni javni organ bi dopisom po hitnom postupku obavijestio treću stranu o pojedinostima zahtjeva. Nakon prijema odgovora u propisanom roku da takve informacije treća strana smatra povjerljivim uz navode razloga za štetu koja bi proistekla iz objavljivanja informacija, nadležni javni organ bi mogao utvrditi izuzetak.⁵⁵

2.1. Bezbjednost, red i nadzor

Zbog novih ograničenja i mogućih različitih tumačenja pojmova u novom ZoSPI u praksi bi se moglo dešavati onemogućavanje pristupa informacijama od strane vlasti, a u cilju zaštite uskih interesa pojedinaca ili grupa, naročito kada je u pitanju slobodan pristup informacijama novinarima koji se bave istraživačkim novinarstvom.

U tom smislu pojam „**nacionalne bezbjednosti**” mogao bi da izazove različita tumačenja, te da ga npr. određeni predstavnici vlasti koriste da opravdaju skrivanje značajnih informacija od javnosti. Zato se koncept „nacionalne bezbjednosti” u svrhu ograničavanja prava na pristup informacijama treba koristiti *restriktivno* i *uz uzdržavanje*. Pogrešno bi bilo njegovo korišćenje sa ciljem zaštite informacija koje bi mogle da otkriju kršenje ljudskih prava, korupciju u organima javne vlasti, administrativne greške ili informacije koje su jednostavno neprijatne državnim zvaničnicima ili organima javne vlasti.⁵⁶

Pored toga, svako miješanje u slobode pojedinca bi trebalo da ima legitiman cilj, da bude u skladu sa zakonom i neophodno u demokratskom društvu. Ukoliko bi se u praksi desilo preširoko tumačenje ograničenja pristupa

⁵⁵ ZoSPI – stari, član 7.

⁵⁶ ER, page 5.

informacijama zbog navodne štete po nacionalnu bezbjednost to bi sigurno ostavilo prostor za zloupotrebu ovlašćenja, prikrivanje nezakonitih ili neetičkih aktivnosti ili odluka, kao i za političko instrumentalizovanje ove vrste ograničenja radi zaštite interesa vladajućih struktura.

Konceptu „**međunarodnih odnosa**” u smislu ograničenja od davanja informacije bi se u tumačenju od strane javnih organa moglo dati veoma široko značenje kako država tu uživa izvjesnu slobodu procjene u slučajevima kada odlučuje da li bi otkrivanje određenih informacija narušilo međunarodne odnose. Prema sudskoj praksi EU, koju bismo gledali u smislu BiH, koncept međunarodnih odnosa bi obuhvatao način na koji BiH stupa u interakciju sa drugim državama, ali i međunarodnim tijelima kao što su Organizacija ujedinjenih nacija, Svjetska trgovinska agencija ili Organizacija Sjevernoatlantskog sporazuma (NATO), kao i moguću komunikaciju sa njima . Naravno, u slučaju preovlađujućeg javnog interesa za objelodanjivanje informacije, i one informacije koje su vezane za međunarodne odnose, i pored oznake tajnosti, trebalo bi objaviti.⁵⁷

Po pitanju ograničavanja informacija sa pozivanjem na zaštitu **javnog reda**, ukoliko informacija nosi oznaku tajnosti, širokim tumačenjem od strane institucija i ovaj izuzetak bi se mogao zloupotребiti, poput onog vezanog za nacionalnu bezbjednost. Baš zato je neophodno da se on usko tumači, da se poštuju pravila iz ZoSPI i da njegova upotreba bude usmjerena samo za svrhu zbog koje je ograničenje propisano, a to je zaštita javnog reda. Tako bi se npr. mogao ograničiti

⁵⁷ *European Ombudsman Guide on the Right of Public Access to EU documents*, [European Ombudsman, 25 November 2022, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/document/en/163353>], 7.8.

pristup dokumentima koji se tiču sistema sigurnosti objekata i komunikacija.⁵⁸

Takođe, izuzeci odnosno ograničenja u pogledu davanja informacija treba da postoje samo onda kada **postoje uvjerljivi razlozi** za klasifikaciju podataka kao **tajnih**; oni treba da budu precizno utvrđeni propisom; njihovo neobjavlivanje se mora staviti u kontekst javnog interesa; i oni mogu da se primjenjuju samo dok postoje razlozi za ograničenje.⁵⁹

U vezi sa ovim pitanjima i tumačenjem ograničenja može biti značajna praksa Evropskog suda. Dobar primjer u ovom pogledu može biti slučaj *Inicijativa mladih za ljudska prava protiv Srbije*, koji se ne odnosi direktno na pojam nacionalne bezbjednosti, međunarodne odnose ili zaštitu javnog reda, ali je u vezi sa određenim tajnim podacima koje državni organi skrivaju. U ovom predmetu radilo o zahtjevu za pristup informacijama upućenom prema Bezbjednosno-informativnoj agenciji Republike Srbije (u daljem tekstu: Agencija) od strane Inicijative mladih za ljudska prava (u daljem tekstu: Inicijativa mladih). U dopisu je Inicijativa mladih tražila od Agencije da je obavijesti koliko je ljudi bilo predmet elektronskog nadzora od strane Agencije u 2005. godini. Agencija je odbila zahtjev, oslanjajući se na zakonske odredbe kojima se pristup informacijama od javnog interesa može odbiti ako je u pitanju državna, službena, poslovna ili druga tajna. Nakon žalbe Povjereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Povjerenik je našao da je Agencija prekršila zakon i naložio da se tražene

⁵⁸ ER, page 6.

⁵⁹ PJU, stranica 27.

informacije stave na raspolaganje. Agencija je pak na kraju konstatovala da uopšte ne posjeduje tražene informacije.⁶⁰

Evropski sud je u ovom predmetu istakao da je Inicijativa mladih bila angažovana na zakonitom prikupljanju informacija od javnog interesa sa namjerom da te informacije saopšti javnosti i time doprinese javnoj debati. S tim u vezi, vršenje slobode izražavanja može biti predmet ograničenja, ali sva takva ograničenja bi trebalo da budu u skladu sa domaćim pravom. Evropski sud je smatrao da ograničenja koja je u predmetnom slučaju odredila Agencija nisu ispunila taj kriterijum. Naime, tačno je da je Agencija na kraju odgovorila da ona nema te informacije, ali je taj odgovor neubjedljiv s obzirom na prirodu tih informacija i prvobitni odgovor Agencije. Zbog toga je Evropski sud zaključio da je uporno oklijevanje Agencije da pruži informacije bilo protivno domaćem pravu i jednako proizvoljnosti.⁶¹

Izuzeci vezani za ograničenja pristupa informacijama **u toku inspekcije, kontrole i nadzora koji sprovodi institucija BiH** pružaju mogućnost ograničavanja pristupa nekim dokumentima radi zaštite propisnog vođenja i okončavanja aktivnosti organa javne vlasti u pogledu nadzora, istrage i kontrole (inspekcija ili revizija drugih organizacija, pojedinaca ili interno). Ovaj izuzetak je primjenjiv u slučaju objavljivanja informacije, ukoliko bi se njenim objavljivanjem onemogućio rad organa koji vrši upravni nadzor, inspeksijski nadzor, odnosno nadzor nad zakonitošću rada i akata. Kao primjer mogu poslužiti određene poreske inspekcije koje su u toku, ispiti u školama i na univerzitetima, inspekcije rada, inspekcije

⁶⁰ *Youth Initiative for Human Rights v. Serbia* (YIHR), [Application no. 48135/06, 25 June 2013].

⁶¹ YIHR.

koje vrše socijalne službe i nadležni organi za zdravlje i životnu sredinu.⁶²

2.2. Ekonomski interesi i ekološka pitanja

Ograničenja mogu da se nametnu i radi **zaštite komercijalnih i drugih ekonomskih interesa**, bilo privatnih ili javnih. Glavna svrha ovog izuzeća jeste da se spriječi neopravdano nanošenje štete konkurentskim ili pregovaračkim pozicijama. Dobar primjer u ovom pogledu su informacije koje čine tzv. „poslovne tajne”, koje se odnose na konkurenciju ili proizvodne procedure, poslovne strategije, spiskove klijenata i sl. To takođe mogu biti informacije koje organi javne vlasti koriste za pripremu kolektivnog ugovaranja u kome oni učestvuju ili podaci koji se u poreske svrhe prikupljaju od lica i pravnih subjekata.⁶³

Kroz ovaj izuzetak su moguće mnogobrojne malverzacije i sprečavanja dolaska do informacija. Ograničenje pristupa informacijama sa pozivanjem na zaštitu komercijalnih i drugih ekonomskih interesa vrlo lako može da postane neka vrsta zaštite za zakulisne radnje, korupciju ili direktno skrivanje podataka koji bi morali da budu dati na uvid javnosti. Dobar primjer u ovom pogledu u BiH može biti dosadašnje skrivanje ugovora o koncesiji ili ugovora o nabavci sa pozivanjem upravo na komercijalne interese.⁶⁴

⁶² ER, page 6.

⁶³ ER, page 6.

⁶⁴ Vid. *Presuda broj 11 0 U 026877 20 U*, [Okružni sud u Banjoj Luci, 19. 3. 2021]; SIZSP, stranica 17; *Nakon treće presude u korist Centra za životnu sredinu: Ugovor o koncesiji za autoput Banja Luka-Prijedor javan, ali finansijski model se i dalje krije*, [Centar za životnu sredinu, 5. 2. 2024, <https://czzs.org/nakon-trece-presuda-u-korist-centra-za-zivotnu-sredinu-ugovor-o-koncesiji-za-autoput-banja-luka-prijedor-javan-ali-finansijski-model-se-i-dalje-krije/>]; *TI BiH dobio presudu zbog skrivanja informacija oko prenosa koncesije za solarnu elektranu u Trebinju koju će graditi*

Zato se i ovo ograničenje mora usko tumačiti i biti korišćeno samo i isključivo zbog sprečavanja neopravdanog nanošenja štete; ali ne i sprečavanja uvida javnosti u informacije koje pokazuju gdje se troše javna sredstva, kako da građani učestvuju u javnim poslovima ili zaštiti životne sredine. Građani imaju pravo da dobiju informacije kao što su one koje pokazuju da li su ugovoreni povoljni uslovi i da li su oni u skladu sa javnim interesom. Mnoge informacije koje se i do sada nisu dostavljale nisu predstavljale niti bi mogle predstavljati povjerljive komercijalne interese koje bi trebalo štititi.

Kada su u pitanju **ekonomske, monetarne i politike deviznog kursa** ograničenja mogu da budu potrebna zbog pitanja koja su vezana za npr. promjenu kamatnih stopa ili za tržišno osjetljive finansijske informacije.⁶⁵

Posebno problematično može da bude ograničavanje davanja informacija vezanih za **životnu sredinu**. Ograničenja vezana za životnu sredinu bi trebalo da omoguće organima javne vlasti da sprovode djelotvorne praktične politike u oblasti zaštite životne sredine. U tom smislu, javni organi bi mogli da ograniče npr. dobijanje informacija o mjestu ugroženih životinjskih ili biljnih vrsta, *radi njihove zaštite*. To ujedno znači da se ovo ograničenje ne bi smjelo koristiti u cilju ograničavanja prava novinara i novinarki, zaštitnika i zaštitnica životne sredine ili drugih građana i građanki da dobiju informacije o životnoj sredini.⁶⁶

mađarski investitor, [Transparentno, 20. 11. 2023, <https://transparentno.ba/2023/11/20/ti-bih-dobio-presudu-zbog-skrivanja-informacija-oko-prenosa-koncesije-za-solarnu-elekranu-u-trebinju-koju-ce-graditi-madjariski-investitor/>].

⁶⁵ ER, page 6.

⁶⁶ ER, page 6.

Ipak, ovo ograničenje u praksi može da izazove mnoge probleme, kako bi se institucije mogle pozivati na njega kako bi zaštitile interese određenih aktera koji u stvari ugrožavaju životnu sredinu. Zato bi se ono moralo tumačiti isključivo u skladu sa odredbama Arhuske konvencije, praksom Evropskog suda i organa Ujedinjenih nacija, kao i zakonima kojima se štiti životna sredina u BiH. Veoma je bitno da se ovaj, kao i drugi osnovi za odbijanje zahtjeva za pristup informacijama tumače **na restriktivan način**, uzimajući u obzir interes javnosti za objavljivanje informacija i da li se tražene informacije odnose na emisije u životnu sredinu.⁶⁷ Ukoliko se tumačenje ovog izuzetka ne bi vršilo na pravilan način ono bi veoma lako doprinijelo izostanku primjene načela transparentnosti u pitanjima koja se tiču BiH i njene prirode, te stvorilo „pogodan teren za dalju devastaciju štetnim projektima, mimo znanja i informisanja javnosti”.⁶⁸

3. Ostala ograničenja

Institucija BiH 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 BiH.⁶⁹

⁶⁷ AC, article 4.

⁶⁸ Ratko Pilipović, „Horizontalno zakonodavstvo”, *Poglavlje 27: Procjena napretka u oblasti zaštite okoliša u Bosni i Hercegovini, Izveštaj iz sjene za period 2022-2023*, [Eko forum Zenica: 2024, <https://www.ekoforumzenica.ba/wp-content/uploads/2024/04/Izveštaj-iz-sjene-2024-Poglavlje-27.pdf>], stranica 20.

⁶⁹ ZoSPI, član 19.

Savjet Evrope je ovo ograničenje izveo iz Evropske konvencije i prava na pošteno suđenje. U slučajevima ograničenja koja se tiču jednakosti stranaka u sudskim postupcima i efikasnosti pravosuđa, ona moraju biti sprovedena u cilju zaštite ravnopravnost strana u sudskim postupcima i pravilnog funkcionisanja institucija u okviru primjene prava. Ovo može značiti da će javni organ vlasti da odbije pristup dokumentima koji su sačinjeni ili dobijeni npr. od pravnog zastupnika u smislu sudskog postupka u kome je on jedna od strana. Sa druge strane, to znači da dokumenti koji nisu nastali pod pretpostavkom sudskih postupaka i postupaka koje vode nadležni organi u prethodnom krivičnom ili disciplinskom postupku za vrijeme trajanja tih postupaka, ne mogu biti odbijeni po osnovu ovog ograničenja.⁷⁰

U slučaju postupanja u BiH ovo ograničenje ne bi trebalo da se primjenjuje na ograničavanje dostupnosti sudskih odluka, što je bio slučaj sa određenim sudovima u BiH u prošlosti. I Evropski sud je imao predmete koji bi se mogli povezati sa ovom problematikom, iako oni zbog različitih propisa ne mogu da se u potpunosti uporede sa situacijom u BiH. Ipak, standardi razvijeni u njima su veoma bitni i važni za primjenu kod nas.

Tako se npr. u predmetu *Társaság a Szabadságjogokért protiv Mađarske* radilo o slučaju u kome su narodni poslanik i drugi pojedinci podnijeli ustavnu žalbu za ocjenu ustavnosti Ustavnom sudu, kojom se zahtijevala ocjena ustavnosti amandmana na *Krivični zakon* koji se tiču krivičnih djela u vezi sa drogom. Udruženje Mađarska unija za građanske slobode je zatražilo od Ustavnog suda da mu se omogući pristup ustavnoj žalbi čiji je postupak u toku, u skladu sa

⁷⁰ ER, page 6.

Zakonom o zaštiti ličnih podataka i javnoj prirodni podataka od javnog značaja. Bez konsultacije sa narodnim poslanikom, Ustavni sud je odbio zahtjev, uz objašnjenje da postupak u vezi sa žalbom koji se vodi pred tim sudom ne može biti stavljen na uvid trećim licima bez odobrenja podnosioca žalbe. Nakon postupaka pred sudovima u Mađarskoj, slučaj je došao pred Evropski sud.⁷¹

Evropski sud je stao na stanoviše da se udruženje u ovom slučaju može, poput štampe, okarakterisati kao „kontrolni organ” društva. Po mišljenju Evropskog suda, podnošenje zahtjeva za *a posteriori* ocjenu ustavnosti, naročito od strane narodnog poslanika, nesumnjivo predstavlja predmet od javnog interesa. Shodno tome, udruženje je obavljalo legitimnu radnju prikupljanja informacija o predmetu od javnog značaja. Sa druge strane, vlasti su zadrle u pripremnu fazu ovog procesa time što su stvorile administrativne prepreke. Drugačije rečeno: monopol na informacije Ustavnog suda predstavlja vrstu cenzure. Osim toga, s obzirom na to da je namjera udruženja bila da javnosti pruži informacije iz ustavne žalbe i time doprinese javnoj raspravi o krivičnim djelima povezanim s drogom, njeno pravo da pruži informacije je jasno povrijeđeno. Evropski sud je uočio da je udruženje tražilo informacije o ustavnoj žalbi ne zahtijevajući lične podatke o njenom podnosiocu. S tim u vezi, veoma je malo vjerovatno da bi bilo koje spominjanje privatnog života poslanika, pa tako i zaštićena privatna sfera, mogla biti iznijeta u javnost na osnovu ustavne žalbe. Stoga je Evropski sud smatrao da je država imala obavezu da ne ometa tok informacija koje je tražilo udruženje.⁷²

⁷¹ *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary* (TZH), [Application no. 37374/05, 14 April 2009].

⁷² TZH.

Institucija BiH može ograničiti pristup informaciji i ako se radi o **informaciji u postupku izrade** unutar jednog ili među više institucija BiH, 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.⁷³

Takođe, institucija BiH može ograničiti pristup informaciji:

- ako je **informacija poreska tajna**, u skladu sa zakonom;
- u slučaju ponovne upotrebe informacije od podnosioca zahtjeva, ako je **informacija zaštićena propisima kojima se uređuje pravo intelektualne svojine**.⁷⁴

Ove informacije će postati dostupne javnosti nakon što prestanu razlozi na osnovu kojih je institucija BiH ograničila pravo na pristup informaciji.⁷⁵

Kada je u pitanju **zaštićenost informacije propisima kojima se uređuje pravo intelektualne svojine**, treba napomenuti da, između ostalog, ideje, koncepti, postupci, radne metode, službeni tekstovi iz područja zakonodonosilaštva, uprave i pravosuđa (zakoni, uredbе, odluke, izvješća, zapisnici, sudske odluke i slično), politički govori i govori održani tokom sudskih rasprava, dnevne vijesti ili razne informacije koje imaju karakter kratke vijesti ili sadržane u obavještenju za štampu *nisu autorskopravno zaštićene* u BiH.⁷⁶

⁷³ ZoSPI, član 19.

⁷⁴ ZoSPI, član 19.

⁷⁵ ZoSPI, član 19.

⁷⁶ Vid. *Zakon o autorskom i srodnim pravima*, [Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, broj 63/2010], član 8.

4. Test razmjernosti i javnog interesa

Institucija BiH može objaviti traženu informaciju, **bez obzira na utvrđeni izuzetak** koji je propisao ZoSPI, ako je to **opravdano javnim interesom** i uzeti u obzir svaku korist i svaku štetu koja može proisteći iz toga.⁷⁷

Prilikom odlučivanja da li je objavljivanje informacije opravdano javnim interesom, institucija BiH razmatra okolnosti kao što su, ali nisu ograničene na:

- svako nepoštovanje zakonske obaveze;
- postojanje bilo kakvog prestupa, sudske greške;
- zloupotrebu vlasti ili nemar u vršenju službene funkcije;
- neovlašćeno korišćenje javnih fondova; ili
- opasnost po zdravlje ili bezbjednost pojedinca, javnosti ili okoline.⁷⁸

Ako institucija BiH utvrdi informaciju kao izuzetak u javnom interesu, rješenjem obavještava podnosioca zahtjeva.⁷⁹

5. Veliki broj izuzetaka

Iz uporedne analize starog i novog zakona, već na prvi pogled je jasno da je novim zakonom **proširen spisak slučajeva** u kojima pristup informacijama može biti ograničen, dok je lista ograničenja izuzetno duga i složena.

Lista ograničenja je u velikoj mjeri prepisana iz *Konvencije Savjeta Evrope o pristupu zvaničnim dokumentima*.⁸⁰ Nije jasno zašto su mnoga navedena moguća ograničenja samo prepisana iz ove konvencije, dok

⁷⁷ ZoSPI, član 20.

⁷⁸ ZoSPI, član 20.

⁷⁹ ZoSPI, član 20.

⁸⁰ Vid. CEC, article 3.

se po svemu sudeći nije ušlo u njihovu dublju analizu. U *Eksplanatornom izvještaju uz Konvenciju Savjeta Evrope o pristupu zvaničnim dokumentima* navodi se da je data lista ograničenja zaista iscrpna. Međutim, ujedno se konstatuje da to ne bi trebalo da sprečava domaće zakonodonošice da **smanje broj razloga za ograničenje** ili da **uže formulišu ograničenja** u pogledu davanja šireg pristupa zvaničnim dokumentima. Ovo stoga što poštovanje *duha konvencije* znači obezbjeđivanje najšireg mogućeg pristupa zvaničnim dokumentima, a ne ometanje takvog pristupa pogrešnom primjenom ograničenja.⁸¹

Na veliki broj izuzetaka su upozoravale mnogobrojne organizacije civilnog društva. Tako je npr. *Transparency International* u BiH naveo problematiku kompleksnosti liste izuzetaka. Naime, ovako opsežnu i detaljno razrađenu listu izuzetaka mogu valjano procijeniti samo *nezavisna tijela* sa posebnim mandatom kako bi se garantovalo da to neće negativno uticati na praksu. S tim u vezi je primjećeno da se djelimično kopirao model iz Republike Hrvatske. Međutim, u Hrvatskoj, za razliku od BiH, postoji nezavisna institucija Povjerenika koja je odgovorna zakonodavnom tijelu i ima ekskluzivan mandat za pristup informacijama od javnog značaja. Prema ZoSPI, *ne postoji posebno nezavisno tijelo* kao drugostepeni organ, kako se Žalbeni savjet ne može smatrati nezavisnim tijelom u istom smislu i kapacitetu kao što su to zasebne institucije koje direktno odgovaraju zakonodavnom tijelu i javnosti. O ovome će više riječi biti u četvrtom dijelu teksta koji je posvećen Žalbenom savjetu.⁸²

⁸¹ CEC, article 3; ER, page 5.

⁸² Transparency International u Bosni i Hercegovini, *Amandmani na Prijedlog Zakona o slobodi pristupa informacijama Bosne i Hercegovine* (APZ).

Proširenje liste izuzetaka, odnosno ograničenja u pogledu pristupa informacijama, bez nezavisne institucije i dodatnih garancija za reevaluaciju primjene izuzetka bi lako moglo dovesti do situacije u kojoj bi bilo gotovo nemoguće pristupiti velikom broju informacija, odnosno praksa bi se mogla pogoršati u odnosu na trenutno stanje.⁸³

Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH (u daljem tekstu: Institucija ombudsmena) je još u svojim sugestijama vezanim za Prednacrt ZoSPI takođe naglasila da on „sadrži veliki broj osnova za izuzeće” i ujedno „daje i javnim organima odriježene ruke za neudovoljavanje zahtjevima”.⁸⁴ Iako su izvršene određene izmjene u odnosu na prethodni Prednacrt zakona, veliki broj ograničenja je ostao.

Zbog nabrojanih razloga veoma je bitno imati usko specijalizovano tijelo koje će djelovati kao drugostepeni organ u postupcima po žalbama, onda kada nadležni organ ne želi da ustupi informaciju pozivajući se na zakonsko ograničenje. Ovo tijelo bi u specifičnim, kontroverznim, graničnim i sl. slučajevima bilo zaduženo da na pravilan način, koji je u skladu sa međunarodnim standardima, protumači ograničenja i zaštiti javni interes i prava pojedinaca i grupa.

Pored navedenog, veoma je bitno je i da se u sklopu primjene ZoSPI nadležni organi, uz navedena ograničenja, bezrazložno **ne pozivaju** i na to da nemaju vremena ili dovoljno osoblja da odgovore na zahtjeve i pruže informacije, što se znalo dešavati u proteklom periodu. I Evropski sud se izjasnio o ovom problemu. U slučaju koje je vodilo jedno udruženje protiv Austrije, radilo se o traženju tog udruženja

⁸³ APZ.

⁸⁴ *Komentari na Prednacrt Zakona o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini*, Institucija ombudsmena/ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine,

od Tirolske komisije za promet nekretninama, da mu dostavi kopije svih odluka koje je donijela od početka godine. Udruženje je prihvatilo da se detalji o strankama i druge osjetljive informacije mogu izbrisati. Tirolska komisija je odbila dostaviti informacije navodeći nedostatak vremena i osoblja . Njenu odluku potvrdili su domaći sudovi.

Evropski sud je ispitao da li su razlozi koje su dali domaći organi za odbijanje zahtjeva udruženja „relevantni i dovoljni” u konkretnim okolnostima slučaja . Zaključio je da je istina da zahtjev za informacijama nije bio ograničen na određeni dokument, već se odnosio na niz odluka. Pored toga, potreba da se odluke anonimiziraju i da se kopije pošalju udruženju zahtjevala bi značajna sredstva. Međutim, udruženje je prihvatilo da se lični podaci anonimiziraju i ponudilo je da nadoknadi troškove izrade i slanja kopija. Na osnovu pregleda situacije Evropski sud je zauzeo stav da su razlozi na koje su se pozvali domaći organi za odbijanje zahtjeva bili „relevantni ”, ali ne i „dovoljni”. Potpuno odbijanje da se udruženju odobri pristup odlukama bilo je nesrazmjerno i nije se moglo smatrati neophodnim u demokratskom društvu.⁸⁵

⁸⁵ *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes v. Austria*, [Application no. 39534/07, 28 November 2013].

IV

ŽALBENI SAVJET I NEZAVISNOST

Ukoliko pojedinac želi da dobije određene informacije on ima pravo da podnese pisani (pismeni) zahtjev za pristup informacijama nadležnoj instituciji BiH na jednom od jezika i pisama u službenoj upotrebi u BiH. Pisanim zahtjevom se smatra i zahtjev podnesen elektronskom putem, pod uslovom da sadrži sve bitne elemente.⁸⁶

O zahtjevu za pristup informacijama odlučuje institucija BiH koja je vlasnik informacije tražene zahtjevom. Međutim, ako institucija BiH ne posjeduje informaciju i ne može uz razumno uloženi trud utvrditi koja institucija BiH je vlasnik informacije, o zahtjevu će u roku od osam dana donijeti zaključak kojim će odbaciti zahtjev zbog nenadležnosti, s uputom o pravu na žalbu Žalbenom savjetu. Ako institucija BiH ne odluči o zahtjevu za pristup informacijama u zakonskim rokovima, podnosilac zahtjeva ima pravo da podnese žalbu zbog ćutanja administracije. Takođe, podnosilac zahtjeva može izjaviti žalbu protiv rješenja institucije BiH donesenog u prvostepenom postupku po zahtjevu za pristup informaciji. Žalba se izjavljuje Žalbenom savjetu, u roku od 15 dana od dana prijema rješenja.⁸⁷

Žalbeni savjet (Žalbeno vijeće)⁸⁸ pri Savjetu ministara BiH je pravno lice zaduženo za rješavanje po žalbi u drugostepenom postupku. Ovaj Savjet obavlja poslove

⁸⁶ ZoSPI, član 23.

⁸⁷ ZoSPI, članovi 23, 25 i 28.

⁸⁸ Zbog razlike u jezičkim verzijama koje se koriste pri objavama dokumenta u Službenom glasniku Bosne i Hercegovine, naziv ovog organa se pojavljuje u dvije verzije (kao Žalbeni **savjet** i kao Žalbeno **vijeće**), ali je to identičan organ.

drugostepenog organa u rješavanju žalbi o ostvarivanju prava na pristup informacijama i prava na ponovnu upotrebu dokumenata.⁸⁹

Glavna problematika vezana za ovaj organ je velika **upitnost njegove nezavisnosti**. Naime, Žalbeni savjet je organ Savjeta ministara BiH, sa svojstvom pravnog lica. Njega čine tri člana koje imenuje Savjet ministara, na prijedlog ministra pravde BiH.⁹⁰

Konvencija o pristupu zvaničnim dokumentima propisuje da će podnosilac zahtjeva čiji je zahtjev za neki zvanični dokument bio odbijen (izričito ili implicitno, djelimično ili u cjelini) imati pristup postupku revizije pred nekim sudom ili nekim drugim **nezavisnim i nepristrasnim tijelom** ustanovljenim po zakonu.⁹¹ Međunarodni standardi generalno stoje na postulatu da se treba pružiti mogućnost zaštite prava na pristup informacijama žalbom o kojoj će da **odlučuje nezavisno tijelo**.

U suprotnosti s drugim redovnim situacijama drugostepenog odlučivanja u upravnom postupku, gdje drugostepeni organ obično nema poseban interes za suštinu odluke, u kontekstu pristupa informacijama često su uključena *pitanja političke moći, korupcije, nezakonitosti, odgovornosti i politike u opštem smislu* te riječi. Zato je od presudne važnosti da drugostepeni autoritet „bude

⁸⁹ ZoSPI, član 36.

⁹⁰ *Odluka o formiranju Žalbenog savjeta pri Savjetu ministara Bosne i Hercegovine* (OFŽ), [Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, brojevi 75/2018 i 25/2019], članovi 1, 3.

⁹¹ CEC, article 8.

neutralan, nepristrasan i nezavisan od ključne političke moći, posebno izvršene vlasti” poput vlade ili uprave.⁹²

Trend u Evropi i globalno gledano usmjerava se prema **etabliranju autonomnih nezavisnih tijela** koja se bave donošenjem odluka o žalbama, istraživanjem slučajeva, posmatranjem proaktivne objave informacija, izdavanjem smjernica te pružanjem obuke.⁹³

Ombudsmeni BiH su u svojim komentarima na prednacrt ZoSPI bili mišljenja da Žalbeni savjet *ne ispunjava kriterijum nezavisnosti* prvenstveno iz razloga što ga *bira Savjet ministara BiH*. Takođe, s obzirom na opterećenost predmetima (što ombudsmeni zaključuju na osnovu registrovanih žalbi u Instituciji ombudsmena za ljudska prava BiH), teško se može očekivati efikasnost ovog pravnog lijeka.⁹⁴

I EU je stava da je potrebno nezavisnost u postupanju po žalbama *uskладiti sa međunarodnim i evropskim standardima*, a da se u praksi pravila o zaštiti podataka i pristupu informacijama i dalje tumače na način koji štiti privatne, a ne javne interese, dok je prisutna i nedosljednost u osiguravanju ovih prava na svim nivoima vlasti.⁹⁵ To je jedan od značajnijih razloga zašto je veoma bitno imati nezavisan i

⁹² *TaieX - IPA, ENI - TaieX stručna misije na temu: „Unapređenje prava na pristup informacijama u Bosni i Hercegovini”* (TaieX), [SIZSP, stranica 95], Preporuka broj 10: Garantovanje zaštite prava.

⁹³ TaieX, Preporuka broj 10: Garantovanje zaštite prava.

⁹⁴ *Komentari na Prednacrt Zakona o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini*, [Institucija ombudsmena/ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine], stranice 6-7.

⁹⁵ *Bosnia and Herzegovina 2023 Report – Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023 Communication on EU Enlargement Policy*, [Brussels, 8. 11. 2023 SWD (2023) 691 final, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2023/SWD_2023_691%20Bosnia%20and%20Herzegovina%20report.pdf], page 23.

specijalizovan drugostepeni organ koji bi ispitivao sve žalbe u drugostepenom postupku i na pravilan način cijenio postupanja prvostepenih organa.

Zloupotreba javnih ovlašćenja je svakako opasnost koja prati sve grane i nivoe vlasti. Iako je klasična podjela vlasti „na izvršnu, sudsku i zakonodavnu vlast, poduprta principom ravnoteže i kočnica, težila upravo da suzbije i onemogući korupciju i prevagu jedne od vlasti, pokazalo se neophodnim, naročito u određenim oblastima”, da se aktiviraju dodatni mehanizmi zaštite. Nezavisna tijela su *neophodna*, naročito u *žalbenim postupcima*, kako ona označavaju „dodatni mehanizam zaštite interesa javnosti, jačanja odgovornosti i sprečavanja zloupotrebe prerogativa vlasti”. Ona služe „da nepristrasno i izvan i iznad svakog ideološkog, političkog i partikularnog interesa” obezbijede blagovremenu zaštitu prava i javnog interesa.⁹⁶

Nezavisnost se često cijeni na osnovu načina osnivanja, odnosno prema „tome ko bira ili predlaže kandidate za izbor članova” nezavisnog tijela, ili samog nezavisnog tijela, a tu su naravno i garancije koje se tiču nezavisnog funkcionisanja, odnosno „garancije personalne, finansijske i operativne nezavisnosti”. Žalbeni savjet, u kontekstu ZoSPI svakako nije potpuno nezavisno tijela kako ga *formira* Savjet ministara, a njegove članove takođe *imenuje* Savjet ministara. Savjet ministara putem Ministarstva pravde BiH *obezbijeđuje* i obavljanje *stručnih, administrativnih i materijalno-finansijskih poslova* za potrebe Žalbenog savjeta, te *druge neophodne organizacione i tehničke uslove za rad* Žalbenog savjeta.⁹⁷

⁹⁶ Jadranka Jelinčić, *Nezavisni državni organi* (NDO), [Fondacija za otvoreno društvo, Centar za primenjene evropske studije Beograd: 2016], stranice 16-17.

⁹⁷ NDO, stranica 18; OFŽ, članovi 1, 3 i 7.

Uz to, Žalbeni savjet ima *opštu nadležnost* za sve žalbe, kako on postupa po žalbama na prvostepena rješenja organa uprave BiH. Ovakva nadležnosti ne dozvoljava *prioritet slučajevima o pristupu informacijama*, niti usku *specijalizaciju*.⁹⁸

Pored uvođenja Žalbenog savjeta, kroz odredbe ZoSPI se na specifičan način regulisala i uloga Institucije ombudsmena. Institucija ombudsmena prema ZoSPI izrađuje Godišnji izvještaj o stanju u oblasti slobode pristupa informacijama na nivou institucija BiH, koji dostavlja nadležnim institucijama. Pored toga, službeni podaci s kontakt adresom službenika za informisanje institucije BiH dostavljaju se Instituciji ombudsmena. Takođe, službenik za informisanje institucije BiH dužan je dostaviti godišnji izvještaj o radu institucije BiH Instituciji ombudsmena; ali i evidencije o broju primljenih zahtjeva, vrsti traženih informacija, broju donesenih rješenja, broju konačnih rješenja, broju zahtjeva po kojima nisu donijeta rješenja i načinu postupanja organa javne vlasti koje treba da svaka tri mjeseca dostavlja Instituciji ombudsmena.⁹⁹

Značajno je za napomenuti da ukoliko Žalbeni savjet ne odluči po žalbi u zakonskom roku, podnosilac žalbe ima pravo da **pokrene upravni spor pred Sudom BiH** zbog ćutanja administracije. Protiv rješenja Žalbenog savjeta nije dozvoljena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor pred Sudom BiH. Taj postupak se smatra hitnim i Sud BiH mora donijeti odluku po tužbi u roku od 60 dana.¹⁰⁰

⁹⁸ Taiex, Preporuka broj 10: Garantovanje zaštite prava.

⁹⁹ ZoSPI, članovi 17, 47 i 78.

¹⁰⁰ ZoSPI, članovi 28 i 29.

ZAKLJUČAK

Opsežna i široko definisana ograničenja prava na pristup informacijama definisana u ZoSPI mogu dovesti do **nedostatka transparentnosti** u radu institucija, što posljedično može ograničiti javnu kontrolu nad njihovim aktivnostima i odlukama.

Nedostatak transparentnosti može podići sumnje u legalnost rada javnih organa i dodatno **smanjiti povjerenje građana u vlast**, koje ni trenutno nije na zavidnom nivou.

Pored toga, moguće nepravilno primjenjivanje izuzetaka može **ograničiti slobodu izražavanja i pravo građana na pristup informacijama**, što su ključni elementi demokratskog društva.

Ograničavanje pristupa informacijama sa pogrešnim pozivanjem na neko zakonsko ograničenje može **sužiti javnu debatu** o relevantnim pojedincima, stvarima i događajima i spriječiti građane da budu informisani o ključnim pitanjima od javnog interesa.

Takođe, ograničenja pristupa informacijama koja nisu zasnovana na propisima i međunarodnim standardima mogu **otežati nadzor i ocjenu djelovanja institucija BiH** od strane nezavisnih organa, civilnog društva i medija. Nedostatak nadzora može dovesti do nedovoljne odgovornosti institucija i povećanja rizika od nezakonitih ili neetičkih postupaka.

Osim toga, ograničenje pristupa informacijama u procesu izrade može **otvoriti prostor za manipulaciju informacijama** ili za **prikriivanje** nepravilnosti ili nedostataka u procesu donošenja odluka.

Preširokim, neadekvatnim, prikrivajućim i zlonamjernim tumačenjem izuzetaka u praksi naročito mogu biti **pogođeni novinari i mediji**, čija je uloga u društvu da budu na braniku demokratije i šticećenja ljudskih prava. Sa isključenjem mogućnosti dolaska do pravovremenih informacija, njihov posao se naročito može iskomplikovati i u određenim slučajevima i onemogućiti. Baš zato je neophodno usko i nepristrasno tumačenje izuzetaka, kako od prvostepenog tako i od žalbenog organa.

S tim u vezi, poseban problem u ZoSPI predstavlja i nepostojanje istinske nezavisnosti Žalbenog savjeta. U *budućim izmjenama* ovog zakona imperativ treba da bude uspostavljanje specijalizovanog tijela za rad u postupcima po žalbama. Takvo tijelo bi poslužio kao drugostepeni organ u situacijama kada nadležne institucije odbiju pružiti informaciju pod izgovorom zakonskih ograničenja. Njegova uloga bi bila temeljna analiza propisa, uzimajući u obzir međunarodne standarde i praksu različitih organa, kako bi osigurao pravedno i transparentno tumačenje zakonskih restrikcija. Upravo bi ovakvo tijelo bilo ključno za zaštitu javnog interesa i prava pojedinaca i grupa.

LITERATURA

1. Pravo

Charter of Fundamental Rights of the European Union, [2010/C 83/02].

Constitution of Bosnia and Herzegovina, [Annex 4 of The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine 25/2009].

Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, [Council of Europe, European Treaty Series nos. 005, 009, 044, 045, 046, 055, 114, 117, 118, 140, 146, 155, 177, 187, 194, 204, 213 and 214].

Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (AC), [Aarhus: 1998].

Council of Europe Convention on Access to Official Documents (CEC), [Council of Europe, European Treaty Series no. 205].

Declaration on the Freedom of Expression and Information, [adopted by Committee of Ministers at its 70th Session on 29 April 1982].

Direktiva (EU) 2019/1024 Evropskog parlamenta i Savjeta od 20. juna 2019. godine o otvorenim podacima i ponovnoj upotrebi dokumenata javnog sektora, [Službeni list Evropske unije, L 172/56].

Direktiva 2003/4/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 28. januara 2003. o pravu javnosti na pristup informacijama

o životnoj sredini i ukidanju Direktive Savjeta 90/313 EEZ, [Službeni list Evropske unije, L 041/26].

International Covenant on Civil and Political Rights, [2200A (XXI), 1966, Treaty Series, vol. 999].

Odluka o formiranju Žalbenog savjeta pri Savjetu ministara Bosne i Hercegovine (OFŽ), [Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, brojevi 75/2018 i 25/2019].

Recommendation Rec(2002)2 of the Committee of Ministers to member states on access to official documents, [Adopted by the Committee of Ministers on 21 February 2002 at the 784th meeting of the Ministers' Deputies].

United Nations Convention Against Corruption, [A/58/422, 2003].

Universal Declaration of Human Rights, [A/RES/217, 1948].

Uredba (EZ) broj 1049/2001 Evropskog parlamenta i Savjeta od 30. maja 2001. o pristupu javnosti dokumentima Evropskog parlamenta, Savjeta i Komisije, [Službeni list Evropske unije, L 145/43].

Zakon o autorskom i srodnim pravima, [Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, broj 63/2010].

Zakon o slobodi pristupa informacijama na nivou institucija Bosne i Hercegovine (ZoSPI), [Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, broj 61/2023].

Zakon o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini (ZoSPI – stari), [Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, brojevi 28/2000, 45/2006, 102/2009, 62/2011 i 100/2013].

Zakon o slobodi pristupa informacijama, [Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, brojevi 32/2001 i 48/2011].

Zakon o slobodi pristupa informacijama, [Službeni glasnik Republike Srpske, broj 20/2001].

Zakon o zaštiti ličnih podataka, [Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, brojevi 49/2006, 76/2011 i 89/2011].

Zakon o zaštiti okoliša, [Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj 15/2021].

Zakon o zaštiti životne sredine, [Službeni glasnik Republike Srpske, brojevi 71/2012, 79/2015 i 70/2020].

Zakon o zaštiti životnog okoliša, [Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, brojevi: 24/2004, 1/2005 i 19/2007 i 09/2009].

2. Sudska praksa

Ársaság a Szabadságjogokért v. Hungary, [Application no. 37374/05, 14 April 2009].

Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary (TZH), [Application no. 37374/05, 14 April 2009].

Youth Initiative for Human Rights v. Serbia (YIHR), [Application no. 48135/06, 25 June 2013].

Presuda broj 11 O U 026877 20 U, [Okružni sud u Banjoj Luci, 19. 3. 2021].

Ciacca v. Italy, [Application no. 50774/99, 11 January 2005].

Mockuté v. Lithuania, [Application no. 66490/09, 27 February 2018].

Presuda broj S1 3 U 041144 21 U, [Sud Bosne i Hercegovine, Sarajevo: 20. 10. 2023].

Presuda broj S1 3U 038648 20 U, [Sud Bosne i Hercegovine, 19. 1. 2023].

Gaskin v. The United Kingdom, [Application no. 10454/83, 07 July 1989].

3. Publikacije i tekstovi

Access Info Europe, *Is Information Proactively Published in Europe?*, [<https://www.access-info.org/open-decision-making/proactive-publication/#PROrecommendations>].

Bosnia and Herzegovina 2023 Report – Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023 Communication on EU Enlargement Policy, [Brussels, 8. 11. 2023 SWD (2023) 691 final, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/document_s/2023/SWD_2023_691%20Bosnia%20and%20Herzegovina%20report.pdf].

European Ombudsman Guide on the Right of Public Access to EU documents, [European Ombudsman, 25 November 2022, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/document/en/163353>].

Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Access to Official Documents (ER), [Tromsø, 18/6/2009, <https://rm.coe.int/16800d3836>].

Fena (B.E.G), *Blagovčanin: Novi zakon o slobodi pristupa informacijama korak unazad*, [BHRT, 28. 9. 2023, <https://bhrt.ba/blagovcanin-novi-zakon-o-slobodi-pristupa-informacijama-korak-unazad>].

Handbook on Open Local Government and Public Ethics in Bosnia and Herzegovina (HOL), [Council of Europe, May 2022, <https://rm.coe.int/bih-handbook-on-open-local-government-and-public-ethics-eng-/1680a6a149>].

Jelinčić, Jadranka, *Nezavisni državni organi* (NDO), [Fondacija za otvoreno društvo, Centar za primenjene evropske studije Beograd: 2016].

Kljajić Grgić, Ena, *Osvrt na Prednact Zakona o slobodi pristupa informacijama BiH*, [Inicijativa za monitoring evropskih integracija BiH, <https://eu-monitoring.ba/osvrt-na-prednact-zakona-o-slobodi-pristupa-informacijama-bih/>].

Komentari na Prednact Zakona o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini, Institucija ombudsmena/ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine.

Komentari na Prednact Zakona o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini, [Institucija ombudsmena/ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine].

Lučka, Dejan, *Priručnik za pravnu zaštitu životne sredine u Bosni i Hercegovini*, [Banjalučki centar za ljudska prava, Banja Luka: 2022].

Lučka, Dejan, Raosavljević, Predrag, *Priručnik za pravnike i saradnike u pravnim pitanjima iz oblasti rodno zasnovane diskriminacije u oblasti rada u Bosni i Hercegovini*, [Helsinški parlament građana Banja Luka, Banja Luka: 2023].

Mitrović, Ljubinko, Džumhur, Jasminka, Jukić, Nives, *Specijalni izvještaj o iskustvima u primjeni zakona o slobodi*

pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini (SIZSP), [Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Banja Luka: 2019, https://www.ombudsmen.gov.ba/documents/ombudsmen_doc2020020515415139bos.pdf].

Nakon treće presude u korist Centra za životnu sredinu: Ugovor o koncesiji za autoput Banja Luka-Prijedor javan, ali finansijski model se i dalje krije, [Centar za životnu sredinu, 5. 2. 2024, <https://czzs.org/nakon-trece-presuda-u-korist-centra-za-zivotnu-sredinu-ugovor-o-koncesiji-za-autoput-banja-luka-prijedor-javan-ali-finansijski-model-se-i-dalje-krije/>].

Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes v. Austria, [Application no. 39534/07, 28 November 2013].

Pilipović, Ratko, „Horizontalno zakonodavstvo”, *Poglavlje 27: Procjena napretka u oblasti zaštite okoliša u Bosni i Hercegovini, Izvještaj iz sjene za period 2022-2023*, [Eko forum Zenica: 2024, <https://www.ekoforumzenica.ba/wp-content/uploads/2024/04/Izvjestaj-iz-sjene-2024-Poglavlje-27.pdf>].

Popović, Dragoljub, *Evropsko pravo ljudskih prava*, [JP Službeni glasnik, Beograd 2016²].

Principi javne uprave (PJU), [OECD, Pariz: 2013, <https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2023-edition-BCS.pdf>].

Proaktivna objava informacija, [Imam pravo znati, <https://publikacije.imamopravoznati.org/smjernice/hr/pr-oaktivna-objava-informacija/>].

Spaić, Bojan, *Proaktivno objavljivanje informacija: Smjernice i prakse*, [Zašto ne? et al., <https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2023/04/Proaktivni-pristup-informacijama-Smjernice-i-Prakse-25.02..pdf>].

Taiex - IPA, ENI - Taiex stručna misije na temu: „Unapređenje prava na pristup informacijama u Bosni i Hercegovini” (Taiex).

TI BiH dobio presudu zbog skrivanja informacija oko prenosa koncesije za solarnu elektranu u Trebinju koju će graditi mađarski investitor, [Transparentno, 20. 11. 2023, <https://transparentno.ba/2023/11/20/ti-bih-dobio-presudu-zbog-skrivanja-informacija-oko-prenosa-koncesije-za-solarnu-elektanu-u-trebinju-koju-ce-graditi-madjarski-investitor/>].

Transparency International u Bosni i Hercegovini, *Amandmani na Prijedlog Zakona o slobodi pristupa informacijama Bosne i Hercegovine* (APZ).

