

INTERNATIONAL LEX
Banja Luka

POVODOM NOVOG ZAKONA O SLOBODI PRISTUPA INFORMACIJAMA

Tranzicija pravnog sistema u Bosni i Hercegovini (BiH) praćena je izmjenama postojećeg, ali i usvajanjem sasvim novog zakonodavstva. Jedan od potpuno novih zakona jeste i Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH (u daljem tekstu: zakon), jer sličan zakon nije postojao u ranijoj SFRJ niti SR BiH (1). Njega je usvojila Parlamentarna skupština BiH na sjednici Predstavničkog doma održanoj 18. oktobra 2000. godine i na sjednici Doma naroda održanoj 23. oktobra 2000. godine (2). Ocjena je da usvajanje ovog zakona predstavlja značajan doprinos debirokratizaciji i demokratizaciji odnosa u državi jer promoviše transparentnost i odgovornost javnih organa. Zakon reguliše postupak pristupa informacijama s kojima raspolažu organi centralne državne administracije, kao i njihove obaveze u vezi s tim. Postoji ideja da se sličan zakon donese i na nivou Republike Srpske (RS) i Federacije BiH (FBiH) koji bi regulisao odnose u vezi s pristupom informacijama kojima raspolažu entitetski organi.

Zakonodavac je proklamovao da je cilj predmetnog zakona najmanje trostruk: da se ustanovi da je informacija s kojom raspolaže javni organ javno dobro; da se utvrdi pravo svakog fizičkog ili pravnog lica da može pristupiti ovim informacijama i da se omogući svakom fizičkom licu da zatraži izmjenu ili eventualno da komentare na svoje lične informacije kojima raspolaže ili koje kontroliše javni organ. Nabrojani ciljevi su osnova za tumačenje samog zakona kako bi se olakšalo i promovisalo objavljivanje informacija s kojima raspolaže ili koje kontroliše određeni javni organ. Dakle, zakon konstituise pravo na slobodan pristup informacijama, kao sasvim novo pravo u domaćem pravnom okruženju. Ovo pravo je materijalnog karaktera, a zakon precizira formalne radnje koje se trebaju preduzeti kako bi ovo pravo bilo konzumirano.

Zakon precizno određuje ko se smatra “javnim organom”. To su zakonodavni, izvršni i sudski organi, zatim upravni organi, ali i svaki onaj organ koji obavlja javnu funkciju ukoliko je imenovan ili konstituisan u skladu sa zakonom. Osim toga, ovaj termin uključuje svako pravno lice koje je u svojini ili koje kontroliše javni organ.

Takođe, zakon sadrži definiciju “informacije”. To je “svaki materijal kojim se prenose činjenice, mišljenja, podaci ili bilo koji drugi sadržaj, uključujući svaku kopiju ili njen dio, bez obzira na oblik ili karakteristike, kao i na to kada je napravljena i kako je klasifikovana”. Ovakva definicija

“informacije” je vrlo značajna jer se javni organ od kojeg se ona traži prilikom obrade zahtjeva za pristup do nje, kod eventualnog utvrđivanja izuzetaka, ne može pozivati na njenu “klasifikaciju” ili “oznaku”, kao razlog za odbijanje zahtjeva. Dakle, zakon traži preispitivanje svakog slučaja ponaosob, pri čemu je kod razmatranja zahtjeva, a posebno utvrđivanja izuzetaka, u pravilu važna sadržina, a ne forma.

Savjet ministara BiH jeste organ koji je neposredno odgovoran za primjenu ovog zakona. Podzakonski akti neophodni za njegovu potpuniju primjenu trebaju biti doneseni u roku od tri mjeseca računajući od dana njegovog stupanja na snagu.

1. PROCEDURA PRIBAVLJANJA INFORMACIJA

Tražene informacije mogu biti u posjedu različitih organa. Podnosilac zahtjeva će se za informaciju obratiti zahtjevom onom javnom organu za koji smatra da je nadležan. Zahtjev mora biti u pismenoj formi, mora sadržavati dovoljno podataka da bi se mogla izvršiti identifikacija informacije koja se traži, kao i ime i adresu podnosioca zahtjeva, kako bi organ mogao komunicirati s podnosiocem. Ovo su obligatorni elementi zahtjeva. Zahtjev može biti upućen na bilo kojem službenom jeziku u BiH (srpskom, bošnjačkom ili hrvatskom). Zakon omogućava obraćanje i na nekom drugom jeziku “... ako je to moguće i razumno učiniti”.

Važno je istaći da javni organ ne može tražiti da podnosilac zahtjeva saopšti razloge zbog kojih mu je tražena informacija potrebna. S druge strane, podnosilac zahtjeva dobrovoljno može saopštiti razloge zbog kojih traži određenu informaciju, ali ti razlozi od njega ne mogu biti traženi.

Po prijemu zahtjeva nadležni javni organ razmatra sve činjenice i okolnosti relevantne za obradu zahtjeva. Po odobravanju pristupa informaciji javni organ dostavlja pismenu obavijest podnosiocu zahtjeva koja sadrži potrebne podatke kao što su mogućnost i mjesto ličnog pristupa, umnožavanje materijala, troškovi i način njihovog pokrića, dostavlja kopiju traženog dokumenta. Nadležni javni organ nije dužan za potrebe tražioca informacije prevoditi zahtijevanu informaciju sa jednog na drugi službeni jezik u BiH.

U postupku pribavljanja informacija se ne mogu od podnosioca zahtijevati administrativne ili druge takse. Mogu se samo naplaćivati usluge umnožavanja materijala prema posebnoj odluci koju donosi Savjet ministara BiH. Ipak, troškovi umnožavanja standardnih fotokopija do 10 strana se ne mogu naplaćivati.

Javni organ može odbiti pristup određenim informacijama, u skladu s predmetnim zakonom, o čemu će biti riječi. Međutim, to ne može biti diskreciona odluka, već ona mora sadržavati materijalne razloge za izuzetak zbog kojeg informacija ne može biti dostavljena. Posebno se mora obrazložiti postojanje javnog interesa za odbijanje pristupa informaciji koju traži podnosilac zahtjeva. Pismo koje se dostavlja podnosiocu mora sadržavati pouku o pravnom lijeku, kao i mogućnost obraćanja ombudsmenu. U stvari, prilikom razmatranja zahtjeva zakon predviđa supsidijarnu primjenu zajedničkih načela zakona o opštem upravnom postupku RS odnosno FBiH.

Zakon određuje da je rok za obradu zahtjeva promptan i ne bi trebao biti duži od 15 dana računajući od dana prijema zahtjeva. U slučaju izuzetka o produženju roka, kao i o razlozima tog produženja, podnosilac treba biti obaviješten po hitnom postupku.

2. LEGITIMNA OGRANIČENJA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA

Ne postoji pravo neograničenog pristupa svim informacijama s kojima raspolažu državni odnosno javni organi na nivou BiH. Zakon uspostavlja ograničenja taksativno nabrajajući koje razloge organi mogu uobziriti kao argument za nedostavljanje tražene informacije u posjedu odgovarajućeg organa.

Ovi izuzeci se odnose na informacije javnih organa koje su u vezi sa specifičnim funkcijama koje oni vrše, povjerljive komercijalne informacije s kojima oni raspolažu i zaštitu privatnosti trećeg lica.

Jasno je da će praksa bliže opredijeliti samu sadržinu zakonskih izuzetaka, ali je važno na početku napomenuti da nijedna informacija nije izuzetak sama po sebi ili zato što je neko napravio određenu klasifikaciju ili konstataciju o ograničenju u vezi s njom, već se svaki pojedinačni slučaj po zahtjevu za dostupnost informacije razmatra posebno. U načelu to je postupak regulisan odgovarajućim zakonom o upravnom postupku, prema kojem podnosilac zahtjeva ima odgovarajuću pravnu zaštitu.

2.1. Izuzeci u vezi s funkcijama javnih organa

Generalni uslov za pozivanje na izuzetak u vezi s funkcijama javnih organa jeste da bi dostavljanje tražene informacije dovelo do značajne štete po legitimne ciljeve organa koje imenuje zakon.

U praksi nije definisano šta se podrazumijeva pod standardom “značajna šteta”. Istina, u krivično-pravnoj praksi postoji standard “znatna šteta”, kod obilježja djela za pojedine inkriminacije, koji je gramatički najbliži standardu “značajna šteta” iz predmetnog zakona. Ono što je u ovom momentu nesporno, u slučaju pozivanja na ovaj zakonski izuzetak nije dovoljno nastupanje bilo kakve štete, već mora biti riječ o značajnoj šteti.

Javni organi koji mogu da se pozivaju na izuzetak u vezi sa svojom funkcijom jesu organi u čiju nadležnost spadaju spoljna politika, interesi odbrane i bezbjednosti, zaštita javne bezbjednosti, interesi monetarne politike, otkrivanje i svako sprečavanje kriminala (čl. 6. Zakona).

Osim toga, nisu dostupne ni informacije koje se odnose na proces donošenja odluka od strane javnog organa. Ovo ograničenje obuhvata mišljenja, savjete ili preporuke zaposlenog lica u javnom organu ili svakog lica koje vrši aktivnosti za ili u ime javnog organa, prilikom donošenja odluka. Ipak, činjenične, statističke, naučne ili tehničke informacije kojima se raspolaže u procesu donošenja odluka nisu obuhvaćene ovim ograničenjem i trebale bi biti dostupne javnosti.

Treba napomenuti da iz zakonske formulacije ovog izuzetka proizilazi da pozivanje na njega nije obligatorne, već je fakultativne prirode. Zakon ne upotrebljava formulaciju “... mora utvrditi izuzetak”, već je upotrijebljen izraz “... može utvrditi izuzetak”.

2.2. Izuzetak u vezi s povjerljivim komercijalnim informacijama

Javni organ može raspolagati s određenim poslovnim informacijama koje su od značaja za treću stranu (preduzeće, predstavništvo, agenciju). U slučaju da se traži ovakva informacija organ koji s njom raspolaže obavezan je bez odlaganja pismeno obavijestiti treću stranu na koju se informacija odnosi, o svim pojedinostima iz zahtjeva kojim se traži dostupnost informacije. Zakon ostavlja rok za odgovor od 15 dana trećoj strani, koja može obavijestiti javni organ da je tražena poslovna informacija povjerljive prirode i da naznači razloge za štetu koja bi proistekla iz objavljivanja informacije. Pod iznijetim uslovima javni organ će utvrditi izuzetak. Iz zakonskog izraza proizilazi da je javni organ obavezan utvrditi izuzetak jer je formulacija imperativne prirode. Ipak, to se neće dogoditi ako javni organ nađe da postoje uslovi za primjenu odredbe čl. 9. Zakona.

2.3. Zaštita privatnosti

Kao poseban izuzetak radi kojeg se može odbiti dostupnost informacije jeste slučaj kada javni organ “opravdano utvrdi da tražene informacije

uključuju lične interese koji se odnose na privatnost trećeg lica” (čl. 8. Zakona).

U osnovi, zaštita privatnosti je predviđena kao apsolutni izuzetak kada se informacija neće učiniti dostupnom. Ipak, na javnom organu je da po zahtjevu utvrdi “opravdanost” utvrđivanja izuzetka. Ovakva formulacija može da zbuni jer iz nje proizilazi da je ovo ograničenje djelimično relativizovano.

Postoji ideja da bi privatnost fizičkog lica koje ne vrši javnu funkciju bila više zaštićena nego privatnost javnih ličnosti. Riječ je o “običnim” građanima, čiji privatni život bi bio zaštićeniji od lica koje vrši javnu funkciju tzv. funkcionera. Ovo je diskutabilno, a u praksi će vjerovatno biti obuhvaćeno izuzetkom po posebnom osnovu iz čl. 9. Zakona, u slučaju kada se eventualno ispituje javni interes za objavljivanje informacije, kada bi se trebao očekivati “odnos s više kritike” prema funkcioneru nego drugom (običnom) građaninu pri pozivanju na načelo privatnosti (3).

2.4. Kada organ nije obavezan poštovati zakonski izuzetak ?

Zakon sadrži posebnu odredbu prema kojoj je moguće dostaviti odnosno objaviti traženu informaciju od strane javnog organa u slučajevima kada se utvrdi da za to postoji javni interes, i u situaciji kada egzistira jedan od utvrđenih zakonskih izuzetaka.

Da bi se prednje navedeno i dogodilo neophodno je postojanje jednog uslova koji je više hipotetičke prirode. Naime, zakonodavac konstituiše kriterijume “štete” i “koristi” koji mogu proizaći iz (ne)objavljivanja informacije. U svakom slučaju mora biti ispunjen uslov postojanja “opravdanog javnog interesa” za objavljivanjem informacije. Opravdani javni interes bi trebao postojati uvijek u situaciji kada je šteta od neobjavljivanja informacije veća nego što je korist ako informacija ne bi bila objavljena. Misli se na “štetu” ili “korist” u odnosu na subjekte u korist kojih su instalirane zakonske mogućnosti izuzetaka. Dakle, na funkcije javnih organa (čl. 6.), povjerljive komercijalne informacije (čl. 7.) i privatnost (čl. 8.). Uslovi “štete” i “koristi” mogu biti postavljeni i obrnuto: smatraće se da nije ostvaren uslov postojanja “opravdanog javnog interesa” ako je korist od objavljivanja informacije manja nego što je šteta od objavljivanja informacije. U jednom slučaju je riječ o prevagi pozitivnih, a u drugom slučaju o pretežnosti negativnih uslova. Ovo razlikovanje nije samo teoretskog karaktera. Postoji mišljenje da je štetu lakše utvrditi, nego što je korist, te da bi više trebalo držati do kriterija “štetnosti” nego “korisnosti”. Ostaje na praksi da razriješi ove dileme prouzrokovane teškoćama u “mjerljivosti” pomenutih kategorija. U suštini, riječ je o tome u kojoj mjeri i na koji način obezbijediti “balans”

između individualističkog koncepta (pojedinaac) i kolektivističkog koncepta (zajednica), među kojima postoji tradicionalna antinomija u pravu.

Ono što se već sada može konstatovati jeste da će od korektnosti primjene ove zakonske odredbe u velikoj mjeri značiti ukupan domašaj zakona u praksi.

2.5. Izuzeci izvan Zakona o slobodi pristupa informacijama

Postoje i posebni zakoni koji predviđaju ograničenja u vezi s dostupnošću informacija. Na njih upućuje predmetni zakon u posebnoj odredbi (čl. 26. st.2.). Tako, prema entitetskim zakonima o krivičnom postupku vjerski službenik ili advokat ne mogu učiniti dostupnom informaciju koju saznaju od vjernika ili klijenta u obavljanju svoga posla. To je tzv. profesionalna tajna. Advokatska djelatnost je prema zakonu javna služba, a javne poslove karakteriše otvorenost, pa su odredbe iz zakona o krivičnom postupku legalan izuzetak za objavljivanje informacija. Ograničenja vezana za profesiju vjerskog službenika ili advokata kao zaštitni objekat imaju službu *lege artis*, i nije u pitanju samo zaštita privatnosti u užem smislu.

2.6. Još jedna napomena o izuzecima

Moguće je zamisliti slučaj u kojem se zakonski izuzetak za nedostupnost informacije može utvrditi samo za dio informacije. U ovom slučaju nadležni organ će izdvojiti taj dio informacije i objaviti njen preostali dio. Jasno je da bi izdvojeni dio informacije za objavljivanje trebao biti razumljiv. U protivnom, izdvojena informacija ipak ne bi bila objavljena kada je njen sadržaj nerazumljiv.

3. DODATNE OBAVEZE JAVNIH ORGANA

Zakon sadrži nekoliko odredbi koje bi trebale doprinijeti njegovoj efikasnijoj implementaciji.

Osim načelne odredbe o “dužnosti pomaganja” fizičkim i pravnim licima koja traže određene informacije, postoji obaveza da svaki javni organ imenuje “službenika za informisanje”, koji je nadležan referent za obradu zahtjeva. Njegovo ime i podatke za kontaktiranje organ treba dostaviti i ombudsmenu (čl. 19.).

Zakon propisuje obavezu da svaki javni organ donese poseban vodič koji bi regulisao različita pitanja dostupnosti informacija. Ovaj dokument bi

trebao sadržavati korisne informacije za potencijalne korisnike. Zakon egzemplarno navodi da vodič treba uobziriti bitne elemente postupka za podnošenje zahtjeva, uključujući i primjerak obrasca zahtjeva, informacije o vrstama i karakteru izuzetaka, troškovima umnožavanja, postupku po pravnim sredstvima, rokovima.

Javni organi su dužni ustanoviti i indeks registar svih vrsta informacija s kojima raspolaže. Indeks treba sadržavati oblik u kojem se informacije nalaze i podatke gdje se može pristupiti tim informacijama.

Vodič i indeks registar su besplatani, a takođe se dostavljaju ombudsmenu, svim javnim bibliotekama u BiH, a po mogućnosti se objavljuju i putem interneta.

Napokon, organi na koje se odnosi zakon moraju imati godišnje izvještaje o svome radu, uključujući i finansijske detalje, a još su obavezni ustrojiti tromjesečne statističke podatke o broju primljenih zahtjeva, vrsti traženih informacija, broju utvrđenih izuzetaka, konačne odluke donesene po zahtjevima. Ovi izvještaji i statistički podaci su javni, a postoji obaveza da se dostave Parlamentarnoj skupštini BiH.

4. OBRAĆANJE OMBUDSMENU

Zakon, kao jedno od pravnih sredstava, predviđa mogućnost obraćanja ombudsmenu za BiH.

Kao što je poznato ombudsmenu BiH je konstituisan, u skladu s Ustavom BiH i Sporazumom o ljudskim pravima (Aneks VI), kao dio Komisije za ljudska prava. Osnovni mu je mandat da po sopstvenoj inicijativi, apelaciji žrtve, nevladine organizacije ili grupe pojedinaca ispituje kršenje ljudskih prava.

Kao dodatnu mogućnost zakon predviđa da ombudsmen BiH može razmatrati sačinjavanje i dostavljanje informacija kao što su vodiči, opšte preporuke, specijalni izvještaji koji se odnose na primjenu predmetnog zakona. Ombudsmen BiH je ovlašten, u saradnji s ombudsmenima FBiH i RS, predložiti nadležnim ministarstvima unutar BiH prijedloge uputstava o primjeni ovog zakona. Dakle, riječ je i o entiteskim i kantonalnim ministarstvima, a ne samo onima u okviru Savjeta ministara BiH.

Osim toga, svaki podnosilac zahtjeva za dostupnost informacija, protiv odluke javnog organa povodom primjene ovog zakona, može izjaviti žalbu u upravnom postupku. Žalba se podnosi starješini organa koji je odlučivao po zahtjevu. Prilikom donošenja odluke po žalbi primjenjuju se zajednička načela

entitetskih zakona o opštem upravnom postupku (čl. 23.), jer procesni zakon iz oblasti uprave ne postoji na nivou BiH.

5. ZAKLJUČAK

Osnovni cilj Zakona o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini jeste da stimuliše veću otvorenost rada javnih organa. Ovdje nije riječ samo o cjelishodnijem trošenju novca poreskih obveznika i uvidu javnosti u vezi stim, već i jedan od način preventivnog djelovanja pojedinaca i opšte javnosti prema mogućim zloupotrebama različitog vida, od strane službenika u javnim organima. To je preduslov za stvaranje otvorenije zajednice.

Čini se da nije riječ samo o novom pravnom okviru u jednoj važnoj oblasti, kako je naglašeno u uvodu, već o nužnoj pretpostavci za mentalnu tranziciju koja treba da se dogodi u jednom postkomunističkom području, kakvo je i BiH, na kojem je stvaranje i njegovanje različitih “tajni” bio jedan od najznačajnijih elemenata (zlo)upravljanja zajednicom. U tome cilju je vrlo važna zakonska mogućnost pristupa građanina svojim ličnim informacijama pod kontrolom javnog organa, kao što su razni dosijei, koji se u totalitarnim režimima uglavnom koriste za obračun s neistomišljenicima režima.

Pogrešno bi bilo vjerovanje da novi zakon treba samo da ohrabri novinare i obeshrabri česte atake na medije. On bi trebalo da ohrabri sve pojedince u borbi za demokratiju (slobodu).

Na kraju, ovaj zakon bi trebao biti značajan stimulans, pa i model, za usvajanje zakona koji bi regulisali dostupnost informacija s kojima raspolažu entitetske, kantonalne, gradske i opštinske administracije.

* * * * *

BILJEŠKE

- (1) Sličan zakon je usvojen u Litvaniji 29. oktobra 1998. godine (“The Law on Information Accessibility”, da bi tokom 1999. bio donesen i “Law on Openness of information”). U Gruziji je ova materija regulisana u “The General administrative Code of Georgija”, usvojenom u junu 1999. godine, koji je stupio na snagu 01. januara 2000. godine (poglavlje III, pod nazivom “Freedom of information”, u čl. 27. do 50. reguliše pristup informacijama).

- (2) Zakon je objavljen u “Službenom glasniku BiH” br. 28-2000 od 17. novembra 2000. godine, a stupio je na snagu 25. novembra 2000. godine.
- (3) Ovakvu koncepciju predviđa litvanijski “Law on Openness of information” (odredba čl. 8.).