
Sloboda ili ograničenje?

11/01/2006

Autor: [Mehmed Halilović](#)

Kako se primjenjuju zakoni o slobodi pristupa informacijama u zemljama bivše Jugoslavije? Primjeri iz Bosne i Hercegovine, Hrvatske i Srbije, međutim, pokazuju da je entuzijazam, s manjim izuzecima, već splasnuo nakon usvajanja zakona. Nevladine organizacije su se prve umorile nakon što su zakone "izgurale" u parlamentima, novinari pokolebali zbog zakonskih procedura i rokova, a državnim organima više ništa i ne treba pa da "olabave" obaveze koje im nameću ovi zakoni.

Sad kad su sve nekadašnje republike bivše Jugoslavije dobile svaka svoj zakon o slobodi pristupa informacijama, pridružujući se na taj način razvijenom demokratskom svijetu sa zakašnjenjem od nekoliko godina, već na početku su uvidjele da su prošle tek lakši dio posla.

Primjena je ovih zakona, a u nekim slučajevima i nužna promjena, naravno, onaj teži dio posla. Ali, i za njega se vrijedi boriti jednako, ako ne i više, koliko u prethodnoj fazi pred donošenje zakona.

Primjeri iz Bosne i Hercegovine, Hrvatske i Srbije, međutim, pokazuju da je entuzijazam, s manjim izuzecima, već splasnuo nakon usvajanja zakona. Nevladine organizacije su se prve umorile nakon što su zakone "izgurale" u parlamentima, novinari pokolebali zbog zakonskih procedura i rokova, a državnim organima više ništa i ne treba pa da "olabave" obaveze koje im nameću ovi zakoni.

Prednosti i manjkavosti

Kad se međusobno uporede već doneseni zakoni u zemljama bivše Jugoslavije, onda se može uočiti da zakon u Srbiji ima važnu prednost u poređenju sa zakonima u najbližem susjedstvu (u Hrvatskoj i u Bosni i Hercegovini, na primjer), ali ima i ne manje važne nedostatke.

Njegova je glavna prednost što je stvorio instituciju republičkog povjerenika (ombudsmena) za informacije koji, kao i povjerenik u Sloveniji, ima i izvršnu funkciju. On, dakle, može svojim rješenjem narediti javnom organu obavezno objavljivanje traženih informacija. U Bosni i Hercegovini ombudsmen, a u Hrvatskoj pučki pravobranitelj, koji imaju sličnu nadležnost, ne mogu izdati naredbe već samo – preporuke.

Ali, za razliku od povjerenika u Sloveniji, koji može takvo izvršno rješenje nametnuti svakom javnom organu, u Srbiji su u Zakonu od toga izuzeti – najviši državni organi (Vlada, Parlament, Predsjednik Republike). Oni su, znači, nedodirljivi i njima se povjerenik ne može obratiti, niti narediti.

Manjkavost zakona u Srbiji nalazi se još i u njegovom imenu (Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja) koji već u tom nazivu ograničava njegov domet na "informacije od javnog značaja". Budući da vlast jedina posjeduje informacije i ima mogućnost da cijeni šta su i šta nisu informacije od javnog značaja, onda je moguće očekivati da će ona praviti selekciju i građanima uskratiti mnoge informacije. Ovo je ograničenje utoliko značajnije što se u samom Zakonu (član 2.) pod pojmom informacije od javnog značaja podrazumijeva "sve ono o čemu javnost ima opravdan interes da zna". Uvođenjem arbitrarne mogućnosti ocjenjivanja "o čemu javnost ima opravdan interes da zna", vlastima se dodatno proširuje moć selekcioniranja zahtjeva i, na taj način, još više ograničava domet Zakona.

Zakoni u Srbiji i u Hrvatskoj imaju i jedan zajednički nedostatak koji vlasti ne obavezuje ni na kakav dodatni postupak (ispitivanje javnog interesa) i obrazloženje za eventualne odluke o odbijanju pristupa informacijama.

Zakon u Bosni i Hercegovini to ima po ugledu na većinu zakona u svijetu. To ispitivanje se naziva testom javnog interesa. Sve su vlasti, naime, obavezne da u ocjenjivanju uzimaju “u obzir svaku korist i štetu koje mogu prosteći iz saopćavanja informacije”, odnosno imaju obavezu da tražene informacije objave i onda kad bi one mogle donijeti određene štete – ukoliko bi korist za javno dobro bila veća. Ako ipak donesu negativnu odluku, onda je moraju detaljno obrazložiti, pozivajući se i na ovaj test.

U posljednje vrijeme nevladine organizacije u Srbiji i u Hrvatskoj predlažu dopune zakona i uvođenje obaveznog testa javnog interesa i u tamošnjim zakonima.

Neiskorištene mogućnosti

Otkako je prije jednu godinu izabran za Republičkog povjerenika za informacije od javnog značaja u Srbiji, Rodoljub Šabić je čak šest mjeseci čekao da od Vlade dobije prostorije u kojima će sa svojim saradnicima moći da radi!

Ali, Rodoljub Šabić taj problem naziva tek "nesporazumom", jer u intervjuju za beogradski "Glas javnosti" (objavljen 27.12.2005.) kaže da "ima razloga i za mnogo veća nezadovoljstva" od ovog.

Po njemu, građani nisu upoznati sa sadržajem Zakona u dovoljnoj mjeri, a vlasti ne ispunjavaju ni minimum svojih obaveza.

"Služba povjerenika jeste značajna u primjeni zakona, kaže on, ali nije ni jedina, ni odlučujuća. Zakon treba da promijeni odnos na relaciji vlast-građani-mediji, a tu nemamo mnogo razloga za zadovoljstvo."

Republički povjerenik za informacije u Srbiji navodi da je njegova služba u kratko vrijeme registrirala čak 400 slučajeva uskraćivanja informacija koje se u najvećem broju odnose na finansijska pitanja: javne nabavke, trošenja iz budžeta, plate i novčane nadoknade... U 150 slučajeva njegova služba je dala inicijativu nadležnom ministarstvu da pokrene postupak utvrđivanja prekršajne i disciplinske odgovornosti, ali bez ikakvog efekta.

Zakon u Srbiji, za razliku od zakona u Bosni i Hercegovini koji to ne sadrže (osim kazni u samom Krivičnom zakonu, odnosno u Zakonu u upravnom postupku), predviđa mogućnost kažnjavanja odgovorne osobe novčanim kaznama od 5.000 do 50.000 dinara (87 dinara – 1 euro, prim. autora). Ali, ta je prijetnja obezmišljena ako vlada, kako kaže Rodoljub Šabić, ne želi i ne pokreće takav postupak.

U praktičnoj provjeri primjene Zakona u Hrvatskoj, nevladine organizacije su 28. septembra/rujna uputile ukupno 256 zahtjeva za pristup informacijama na različite adrese javne vlasti (od Ureda Predsjednika, Sabora, Vlade i njezinih ureda, preko različitih ministarstava i sudova sve do Hrvatske gospodarske komore i Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje). Dobile su 135 odgovora, među kojima je 118 pozitivnih i 17 negativnih. U Hrvatskoj je, prema istom izvoru, tokom 2004. godine podneseno blizu 20.000 zahtjeva.

Krivo tumačenje zakona

Bosna i Hercegovina je prva među ove tri države koja je usvojila Zakon o slobodi pristupa informacijama, pa su njena praktična iskustva dosad i najznačajnija. Kako pozitivna, tako i negativna. Zapravo, ona ima tri zakona – na državnom nivou usvojen je već 2000. godine i dva na nivou oba entiteta (oba usvojeni naredne, 2001. godine), mada među njima nema gotovo nikakvih bitnih razlika. Ali, ako razlike nema u zakonima, ima u primjeni: najveća je i najbolja na nivou Federacije, nešto slabija na nivou Republike Srpske, a najmanja – na novu državne uprave.

Kako u Bosni i Hercegovini ombudsmeni rješavaju žalbe podnositelja zahtjeva i dobijaju obavezne statističke izvještaje svih organa vlasti (o broju podnesenih zahtjeva i o načinu na koji su oni riješeni), oni imaju i najbolji pregled. Ukratko, zakoni se najbolje primjenjuju u najrazvijenim sredinama u Federaciji. Najbolje su organizovane i najbrže reagiraju klasične vlasti – izvršne, zakonodavne i sudske, a najslabije – tzv. produžene ruke vlasti (javna preduzeća, javne ustanove, agencije, instituti i zavodi). Problemi, prema očekivanju, najčešće nastaju kad su u pitanju zahtjevi u kojima se traže finansijski dokumenti – o isplaćenom i potrošenom novcu.

Najpozitivniju ocjenu zaslužuju općinski organi uprave, koji i dobijaju najviše zahtjeva i najbrže im izlaze u susret. Najgoru ocjenu zaslužuje Javna ustanova Sarajevske filharmonija, koja je udovoljila tek manjem broju podnesenih zahtjeva (desetak od ukupno tridesetak).

Općem pozitivnom rezultatu doprinose i ombudsmeni koji primaju žalbe građana i drugih podnositelja zahtjeva i u njihovo ime interveniraju. Iako nemaju izvršnu moć, u više od 90 posto intervencija ombudsmena postignut je uspjeh i osigurano objavljivanje traženih informacija. Taj uspjeh doprinosi da se iz godine u godinu sve više građana obraća ovoj instituciji i traži zaštitu i pomoć (tokom 2005. godine primljeno ukupno 150 žalbi).

Ko su podnositelji zahtjeva? U početku su to bili većinom novinari, ali danas ih je sve manje, iako se oni i sada često pozivaju na ove zakone, mada "ne vole" da pišu molbe i zahtjeve. Najčešći podnositelji zahtjeva su obični građani, potom nevladine organizacije i na trećem mjestu – advokati.

Ključni problem u primjeni zakona u Bosni i Hercegovini nije toliko u spremnosti vlasti – koja se iz godine u godinu popravila - koliko u nekoordiniranju zakonodavne aktivnosti parlamenata, što ima za posljedicu neku vrstu dupliranja i krivog tumačenja zakona. Naime, ovim je zakonom utvrđeno da je objavljivanje informacija pravilo a neobjavljivanje – izuzetak propisan isključivo u ovom zakonu. Uz to, njime je (Zakonom o slobodi pristupa informacijama) izričito određeno (član 25.) da «zakoni koji se usvoje nakon donošenja ovog zakona, a čija svrha nije izmjena ili dopuna ovog zakona, ni na koji način ne mogu ograničiti prava i obaveze utvrđene ovim zakonom». U praksi, međutim, doneseno je nekoliko novih zakona (Zakon o poreskoj upravi, Zakon o krivičnom postupku itd.) koji su određene informacije automatski (dakle, unaprijed) isključili, što je suprotno Zakonu o slobodi pristupa informacijama, ali i općeprihvaćenim međunarodnim standardima.

Racionalno objašnjenje za takvo ponašanje nije lako naći. Možda se vlasti zaista ophode tako da se stiče dojam kao da lijeva ruka ne zna šta joj radi desna, odnosno za šta glasa juče, a za šta danas, ili se sve to može objasniti inercijom rigidne prošlosti: kad god se ukaže mogućnost za uvođenje ograničenja, oni će je iskoristiti. Makar se ona protivila zdravoj logici i zakonima koje je ta ista vlast ranije - već prihvatila.

Uvođenjem klauzule tajnosti za određene informacije ne samo da se pokrivaju moguće greške, već to predstavlja i prepreku za uspostavljanje odgovornosti vlasti.

