

Decembar 2013. godine

Ka proaktivnoj transparentnosti u Bosni i Hercegovini

Uvod

Zakoni o slobodi pristupa informacijama (ZOSPI) u BiH trebaju se mijenjati. To potvrđuju brojne analize i rasprave, koje već godinama ukazuju na manjkavosti sadašnjeg državnog i entitetskih zakona. Između ostalog, žalbeni postupak u slučaju kada nadležno javno tijelo odbije pristup informaciji trenutno nije dovoljno definiran zakonima. Iako se ZOSPI-ji primjenjuju kao *lex specialis*, brojni zakoni koji su kasnije usvojeni u praksi ograničili su pristup informacijama. Test javnog interesa, koji predviđaju sva tri zakona, arbitrarno se primjenjuje u praksi, a pristup informacijama često se neosnovano odbija koristeći zakonom definirane izuzetke kao razlog. Istovremeno, pokrenuta procedura za izmjenu postojećeg državnog zakona početkom 2013. godine, aktualizirala je raspravu o neophodnosti utvrđivanja balansa u sadašnjem zakonodavstvu između prava na pristup informacijama i prava na privatnost, a u skladu s međunarodnim standardima.¹

U debati o pravu na pristup informacijama u BiH manje je pažnje posvećeno proaktivnom objavljivanju informacija u posjedu javnih vlasti. Ovaj policy memorandum ističe razloge zbog kojih bi se ovaj princip trebao ozbiljnije razmotriti i primijeniti u BiH, posebno u svjetlu nove inicijative za usklađivanje ZOSPI-ja na državnom nivou sa Konvencijom o pristupu službenim dokumentima Vijeća Evrope.

Proaktivno objavljivanje informacija: Međunarodni standardi

Pravo na pristup informacijama jedan je od osnovnih standarda otvorene vlasti. Evropski sud za ljudska prava 2009. godine presudio je da je pravo pristupa informacijama zaštićeno Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, odnosno članom 10, koji štiti pravo na slobodu izražavanja.² Postoji sve veći konsenzus o tome da pravo na pristup informacijama ne treba biti ostvareno samo kroz pojedinačne zahtjeve, već da javna tijela trebaju informacije objaviti na proaktivan način. To potvrđuje i "trenutno najsnažnija generalna odredba u međunarodnom pravu koja se

¹ Za više informacija o ZOSPI-ju u BiH, pogledati naprimjer: Helen Darbishire, Analiza izmjena i dopuna Zakona o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini, predstavnik OSCE-a za slobodu medija, <https://www.osce.org/bs/fom/102272>; Mehmed Halilović, "Zakoni o slobodi pristupa informacijama", u *Medijsko pravo u Bosni i Hercegovini*, ur. Mehmed Halilović i Amer Džihana (Sarajevo: Internews, 2012).

² Evropski sud za ljudska prava, Presuda u slučaju Társaság a Szabadságjogokért protiv Mađarske, 14. 4. 2009, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-92171>; također vidjeti Darbishire, *Analiza izmjena i dopuna ZOSPI-ja u BiH*, str. 2.

direktno odnosi na proaktivno objavljivanje”³ u prvom obavezujućem međunarodnom sporazumu o pristupu informacijama – Konvenciji o pristupu službenim dokumentima Vijeća Evrope:

“Na sopstvenu inicijativu i kada je to prikladno, javna vlast preduzet će neophodne mjere kako bi objavila službene dokumente koje posjeduje u interesu unapređenja transparentnosti i efikasnosti javne uprave i podsticanja informiranog učešća javnosti u pitanjima od generalnog interesa” (član 10).⁴

Druge sektorske konvencije, poput UN-ove Konvencije protiv korupcije ili Konvencije o pristupu informacijama, učešću javnosti u odlučivanju i pristupu pravdi u okolišnim pitanjima (Aarhuska konvencija), definiraju vrste informacija koje bi države potpisnice konvencija trebale objaviti. U slučaju prve konvencije, to su, naprimjer, informacije o načinu zapošljavanja, unapređenja i penzioniranja državnih službenika, o finansiranju političkih stranaka i o sistemu javnih nabavki.⁵ Aarhuska konvencija sadrži detaljne odredbe o načinima na koje javne vlasti trebaju prikupljati i distribuirati informacije o okolišnim pitanjima.⁶ BiH je potpisala i ratificirala sve tri spomenute konvencije.

Neophodno je istaći i da je princip proaktivnog objavljivanja jedan od ključnih principa multilateralne inicijative *Partnerstvo za otvorenu vlast* (Open Government Partnership – OGP), kojoj je u međuvremenu pristupilo preko 60 država svijeta, uključujući sve države regije osim Kosova i BiH.⁷

Helen Darbshire, jedna od najprominentnijih stručnjakinja za oblast prava na pristup informacijama, u svojoj analizi iz 2011. godine komparirala je odredbe o proaktivnom objavljivanju informacija u zakonodavstvu o pravu na pristup informacijama više zemalja sa međunarodnim odredbama o proaktivnom objavljivanju. Darbshire je utvrdila da postoji međunarodni konsenzus o kategorijama informacija koje bi trebale biti dostupne na proaktivan način u kontekstu prava na pristup informacijama. Ona predlaže standard za proaktivno objavljivanje, koji može biti od pomoći zakonodavcima.⁸ Prema tom standardu, slijedeće kategorije informacija koje se nalaze u posjedu javnih institucija trebale bi se proaktivno objavljivati:

³ Helen Darbshire, *Proactive Transparency: The Future of the Right to Information? A Review of Standards, Challenges, and Opportunities* [Proaktivna transparentnost: Budućnost prava na pristup informacijama? Pregled standarda, izazova i prilika] (Washington, D.C.: World Bank Institute, 2011), str. 20, <http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVACC/Resources/DarbshireProactiveTransparency.pdf>

⁴ Vijeće Evrope, Council of Europe Convention on Access to Official Documents [Konvencija Vijeća Evrope o pristupu službenim dokumentima], 18. 6. 2009, CETS br. 205, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/205.htm>

⁵ Ujedinjene nacije, United Nations Convention against Corruption [Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije], 31. 10. 2003, http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf; također pogledati Darbshire, *Proaktivna transparentnost*, str. 20.

⁶ Ekonomska komisija Ujedinjenih nacija za Evropu, Konvencija o pristupu informacijama, učešću javnosti u odlučivanju i pristupu pravdi u okolišnim pitanjima, 25. 6. 1998, http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/Bosnian_Aarhus_Convention.pdf

⁷ Za više informacija, pogledati www.opengovpartnership.org.

⁸ Pogledati Darbshire, *Proaktivna transparentnost*, str. 21–22.

- **institucionalne informacije**, uključujući osnovne zakone, interne propise, informacije o nadležnostima;
- **organizacijske informacije**, uključujući informacije o osoblju, imena i kontakte javnih službenika;
- **operativne informacije**, uključujući strategije, planove, javne politike, aktivnosti, procedure, izvještaje, evaluacije i izvještaje mehanizama za superviziju i nadzornih tijela;
- **odluke i druge formalne akte**, uključujući bilo kakve popratne dokumente;
- **informacije o javnim uslugama**, uključujući opise usluga koje tijela pružaju, vodiče o uslugama, informativne letke, formulare, informacije o naknadama i rokovima;
- **budžetske informacije**, uključujući budžetske projekcije, stvarne prihode i rashode, revizorske izvještaje;
- **informacije o sjednicama ili sastancima** koji su otvoreni za javnost;
- **informacije o procedurama donošenja odluka**, kao i o mehanizmima javnih konsultacija i učešća javnosti u procesima donošenja odluka;
- **informacije o subvencijama**, uključujući one o korisnicima državnih subvencija, o ciljevima i visini subvencija, kao i o njihovoj implementaciji;
- **informacije o javnim nabavkama**, uključujući detaljne informacije o procedurama i postupcima javnih nabavki, kriterijima, ishodima postupaka, kopijama ugovora, izvještajima o završetku ugovora;
- **informacije o listama, registrima, bazama podataka** koje su u posjedu javnih tijela, uključujući informacije o načinu pristupa takvim podacima;
- **publikacije**, uključujući informacije o tome da li su besplatne ili ne, odnosno o njihovoj cijeni;
- **informacije o žalbenim postupcima i mehanizmima za rješavanje sporova**;
- **informacije o pravu na pristup informacijama**, uključujući i informacije o tome kako podnijeti zahtjev ili žalbu, te kontakt-informacije službenika za informiranje;
- **zapisnike parlamentarnih sjednica**, koje bi trebali objavljivati parlamenti;
- **sudske odluke**, koje bi trebali objavljivati sudovi na svim nivoima.⁹

Princip proaktivnog objavljivanja treba se odnositi na sva javna tijela, uključujući zakonodavna, izvršna i sudska, te na sva privatna tijela koja obavljaju javne funkcije. Kao minimum, sva javna tijela trebala bi objaviti informacije o svojim nadležnostima, načinu funkcioniranja, načinu trošenja javnih sredstava, te uslugama koje pružaju. Informacije koje se često traže također se trebaju proaktivno objaviti,¹⁰ što sugerira i obrazloženje uz Konvenciju o pristupu službenim dokumentima.

⁹ Ovdje referiramo na noviju verziju predloženog standarda koji je objavljen u *Vodiču otvorene vlasti* (2013): "Right to Information: Publish Core Information about Government on a Proactive Basis" [Pravo na informacije: Objaviti ključne informacije o vlasti na proaktivnoj osnovi], *Open Government Guide* [Vodič otvorene vlasti], Transparency and Accountability Initiative, 2013, <http://www.opengovguide.com/commitments/publish-core-information-about-government-on-a-proactive-basis/>

¹⁰ *Ibid.*

Kod proaktivnog objavljivanja informacija neophodno je voditi računa o nizu važnih principa:

- Između ostalog, informacije se trebaju distribuirati kroz više kanala (npr.: internet, medije, javne biblioteke, glasnike, oglasne ploče) kako bi im što više ljudi moglo pristupiti.
- One trebaju biti organizirane na način da se mogu jednostavno pronaći.
- Trebaju biti relevantne u smislu njihove sadržajne vrijednosti i načina prezentacije krajnjim korisnicima. Preporučuje se da se s predstavnicima javnosti, na redovnoj osnovi, obavljaju konsultacije o informacijama koje im najviše koriste i koje bi trebale biti prioritetno objavljene.
- Informacije trebaju biti pravovremeno dostupne i regularno ažurirane.
- Također, trebaju biti razumljive široj javnosti.
- Trebaju biti besplatne ili eventualno dostupne uz malu nadoknadu, naprimjer zbog troškova umnožavanja ili poštarine.¹¹

Okvir 1. Primjeri proaktivno objavljenih informacija u zakonima država regije¹²

<p>Hrvatska: Zakon o pravu na pristup informacijama, <i>Narodne novine</i> br. 25/13.</p>	<p>Prema članu 10, tijela javne vlasti na internetskim stranicama, na jednostavno pretraživ način, trebaju objaviti:</p> <ul style="list-style-type: none"> • zakone u njihovoj oblasti rada, opće akte i odluke (uključujući razloge za donošenje), nacрте zakona, drugih propisa i općih akata koje donose; • godišnje planove, programe, strategije, uputstva, izvještaje o radu, finansijske izvještaje i druge dokumente u njihovoj oblasti rada; • podatke o izvorima finansiranja, budžetu i o izvršenju budžeta; • informacije o dodijeljenim subvencijama, bespovratnim sredstvima, donacijama, uključujući listu korisnika i visinu iznosa; • informacije o unutrašnjoj organizaciji, imena i kontakte rukovodilaca; • zapisnike i zaključke sa službenih sjednica i službene dokumente usvojene na njima, informacije o radu formalnih radnih tijela iz njihove nadležnosti; • informacije o postupcima javnih nabavki, uključujući tendersku dokumentaciju i informacije o izvršavanju ugovora; • obavještenja o raspisanim konkursima s relevantnom dokumentacijom; • registre i baze podataka u posjedu tijela ili informacije o registrima/bazama i načinu ostvarivanja pristupa; • obavještenja o načinu ostvarivanja prava na pristup informacijama i njihovom ponovnom korištenju, kontakt-podatke službenika za informiranje, informacije o visini naknada za pristup i korištenje informacija; • najčešće tražene informacije; • ostale informacije (naprimjer, vijesti, saopćenja za javnost, informacije o drugim aktivnostima tijela javne vlasti).
---	--

¹¹ Darbshire, *Proaktivna transparentnost*, str. 31–32.

¹² U Hrvatskoj, odredbe o proaktivnom objavljivanju se ne odnose na informacije za koje postoje zakonom utvrđena ograničenja prava na pristup (član 10). U Crnoj Gori, organi vlasti dužni su zaštititi lične podatke od značaja za privatnost, kao i podatke označene stepenom tajnosti (član 12).

<p>Crna Gora: Zakon o slobodnom pristupu informacijama, <i>Službeni list Crne Gore</i> br. 44/2012.</p>	<p>Prema članu 12, organi vlasti dužni su, na svojoj internetskoj stranici, objaviti:</p> <ul style="list-style-type: none"> • vodič za pristup informacijama; • javne registre i evidencije; • programe i planove rada, izvještaje, kao i druge dokumente o radu i stanju u oblastima u svojoj nadležnosti; • nacрте, prijedloge i konačne tekstove strateških dokumenata, planove i programe za njihovo provođenje, nacрте i prijedloge zakona i drugih propisa, uključujući ekspertna mišljenja na propise; • akte i ugovore koji se odnose na raspolaganje finansijskim sredstvima iz javnih prihoda i na raspolaganje državnom imovinom; • spisak državnih službenika i namještenika, uključujući njihova zvanja, kao i spisak javnih funkcionera i listu obračuna njihovih zarada i drugih primanja i naknada koji se tiču vršenja javne funkcije; • rješenja i druge pojedinačne akte od značaja za prava, obaveze i interese trećih lica; • informacije kojima je po zahtjevu pristup odobren; • druge informacije koje organi vlasti žele objaviti.
---	---

Od pasivnog ka proaktivnom objavljivanju informacija u Bosni i Hercegovini

Zakoni o slobodi pristupa informacijama u BiH ne sadrže odredbe o proaktivnom objavljivanju. Jedini su izuzetak odredbe o objavljivanju vodiča i indeks registra informacija koje su u posjedu javnih organa kako bi javnost znala koje vrste informacija može tražiti na zahtjev. Ipak, postoje drugi sektorski zakoni koji nalažu objavljivanja nekih informacija na proaktivan način (naprimjer u službenim glasnicima ili na službenim web-stranicama javnih tijela). Primjera radi, nadležna tijela moraju objaviti različite budžetske dokumente prema zakonima o budžetima (budžetskom sistemu) na različitim nivoima vlasti. Prema zakonima o reviziji, uredi za reviziju objavljuju izvještaje o reviziji na svojim službenim web-stranicama. Na nekim nivoima vlasti usvojeni su propisi koji se odnose na održavanje službenih web-stranica, a jednim dijelom oni također određuju vrste informacija koje trebaju biti dostupne.

Ipak, ne postoji jasna i sveobuhvatna strategija proaktivnog objavljivanja informacija na različitim nivoima vlasti, što bi se, kao i u drugim državama, moglo riješiti kroz uvođenje odredaba o proaktivnom objavljivanju.¹³ Tokom ranije inicijative za izmjenu ZOSPI-ja na državnom nivou početkom 2013. godine, Agencija za zaštitu ličnih podataka u BiH upravo je istakla član 10. Konvencije o pristupu službenim dokumentima i ukazala na potrebu uključivanja odredaba o proaktivnom objavljivanju u ZOSPI-ju:

¹³ Dosadašnja istraživanja ukazuju na to da mnoge važne informacije nisu dostupne u javnim glasnicima ili na službenim web-stranicama organa vlasti. Pogledati, naprimjer: International Budget Partnership, *Open Budget Survey, Bosnia and Herzegovina* [Upitnik o otvorenosti budžeta, BiH], 2012, <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-BosniaHerzegovinaCS-English.pdf>; Transparency International Bosna i Hercegovina, "Nalazi istraživanja o transparentnosti jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini", 2012, <http://magg.mladenbl.com/Pregled/MAGG%20-%20drugi%20nacrt%20izvjestaja.pdf>

“[...] smatramo da je radi pojednostavljivanja i smanjenja broja zahtjeva za pristup informacijama i sticanja povjerenja građana u organe države kojoj plaćaju poreze i druge dažbine, potrebno proširiti član 20. Zakona dodavanjem obaveze objavljivanja i drugih dokumenata, kao što su, na primjer, spisak zaposlenih u javnom organu i njihovo radno mjesto, spisak funkcionera i iznos njihovih primanja u vezi sa vršenjem javne funkcije, pojedinačni akti i ugovori o raspolaganju finansijskim sredstvima iz javnih prihoda, informacija kojoj je, po zahtjevu istog ili različitih podnosilaca zahtjeva, odobren pristup informacijama tri ili više puta i slično.”¹⁴

Vijeće ministara BiH nedavno je formiralo interesornu radnu grupu koja bi trebala pripremiti novi nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi pristupa informacijama na državnom nivou, a čiji je zadatak da ocijeni usaglašenost postojećeg zakona sa Konvencijom Vijeća Evrope o pristupu službenim dokumentima.¹⁵ Ovo može biti odlična prilika da vlasti u BiH unaprijede postojeći zakon sa odredbama o proaktivnom objavljivanju informacija u posjedu javne vlasti.

Postoje brojni razlozi za to. Pored očigledne potrebe usklađivanja zakona sa Konvencijom, te razloga koje je spomenula Agencija za zaštitu ličnih podataka, neophodno je istaći korist koju bi i vlasti i građani ostvarili:

- Naprije, javnost u BiH bit će bolje informirana o odlukama vlasti i o zakonima koji su na snazi.
- Proaktivno objavljivanje informacija potencijalno može pomoći da se prebrodi jaz između građana i javne vlasti s obzirom na to da su istraživanja pokazala zabrinjavajuće nizak stepen povjerenja građana prema javnim institucijama i političkim akterima. Anketa Analitike, provedena u maju 2013. godine na reprezentativnom uzorku iz čitave BiH, pokazala je izrazito nizak stepen povjerenja građana u izvršnu i zakonodavnu vlast na svim nivoima vlasti (u rasponu od 18,2% do 38,4%, u zavisnosti od nivoa vlasti), te u političke partije (14,1%).¹⁶
- Građani će moći lakše pristupiti javnim uslugama i učestvovati u procesima donošenja odluka.
- Svi će na jednak način moći ostvariti pristup informacijama.
- Trošenje javnih sredstava postat će transparentnije.
- Proaktivno objavljivanje može dovesti do boljeg upravljanja informacijama unutar javnih organa, te bolje interne komunikacije općenito, što povećava njihovu efikasnost.
- Smanjio bi se pritisak na javnu upravu da na vrijeme i na adekvatan način odgovore na zahtjeve za pristup informacijama.

¹⁴ Agencija za zaštitu ličnih podataka u Bosni i Hercegovini, Primjedbe na Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi pristupa informacijama, 18. 4. 2013.

¹⁵ Odluka o formiranju interesorne radne grupe za izradu Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini, *Službeni list BiH* br. 95/13.

¹⁶ Analitika – Centar za društvena istraživanja, “Rezultati ankete: građani ne vjeruju institucijama vlasti i političkim partijama u Bosni i Hercegovini,” 2013, http://analitika.ba/sites/default/files/publikacije/fakti_povjerenje_gradjana_13nov2013.pdf

- Objavlivanje informacija također može ohrabriti pokretanje novih inicijativa za korištenje informacija na kreativan način, što se dešava u velikom broju država: primjera radi, predstavnici privatnog sektora dostupne javne podatke kombiniraju s drugima i kreiraju web-alate i usluge koje mogu koristiti šira javnost i donosioci odluka.¹⁷ Na taj način, proaktivno objavljivanje informacija može dati značajan poticaj razvoju privatnog sektora, posebno informacijsko-tehnoloških usluga, pa tako i kreiranju novih radnih mjesta.

Strateški pristup promociji proaktivnog objavljivanja informacija

Međutim, bilo kakvi ozbiljni naponi usmjereni prema proaktivnom objavljivanju informacija podrazumijevaju pažljivo osmišljen sistem objavljivanja:

- Između ostalog, dovoljno resursa treba biti posvećeno njegovom uspostavljanju i razvoju. Za što bolju efikasnost, može se ostvariti koordinacija sa drugim, relevantnim programima. Primjera radi, Slovenija je zakonsku obavezu proaktivnog objavljivanja kombinirala sa strategijom e-uprave i e-demokratije, što je rezultiralo portalom E-uprava.¹⁸
- Trebaju biti uspostavljeni funkcionalni mehanizmi za redovno objavljivanje i ažuriranje informacija kako bi informacije imale vrijednost a javnost zadržala povjerenje u javna tijela.
- Javni službenici trebaju proći obuke kako bi mogli djelovati u skladu sa pravilima proaktivnog objavljivanja, uključujući pripremu informacija, primjenu zakonom definiranih izuzetaka u objavljivanju, korištenje različitih komunikacijskih kanala itd.
- Neophodno je građane upoznati sa vrstama informacija koje su dostupne i načinima ostvarivanja pristupa.¹⁹

Kako bi sistem proaktivnog objavljivanja zaista bio funkcionalan, neophodno je uspostaviti i:

- mehanizme nadzora proaktivnog objavljivanja,
- mehanizme prijema i procesiranja žalbi, kao i
- provedbene mehanizme koji bi osigurali da javna tijela informacije objave.

U kontekstu BiH, to bi moglo značiti uspostavljanje nezavisnog tijela (ekvivalent povjereniku za informiranje u drugim državama) koje bi imalo nadležnosti za postavljanje standarda u ovoj oblasti, ali i za praćenje i nadzor proaktivnog objavljivanja.

Dugoročno, sistem bi trebao težiti ka progresivnom objavljivanju, s ciljem da se izgradi inicijalna osnova ključnih kategorija informacija koja će se postepeno širiti. Bosanskohercegovačke vlasti trebale bi prilagoditi postojeće zakonodavstvo o pravu na pristup informacijama novim standardima proaktivnog objavljivanja i približiti ga novom tehnološkom okruženju. Korist koju bi i javna tijela i građani mogli ostvariti kroz pristup proaktivno objavljenim informacijama govori u prilog takvim izmjenama postojećih zakonskih rješenja.

¹⁷ Darbshire, *Proaktivna transparentnost*, str. 3–4.

¹⁸ *Ibid*, str. 27.

¹⁹ Ovdje se referiramo na preporuke Helen Darbshire, *Proaktivna transparentnost*, str. 33–35.

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

PARTNERI U PROJEKTU:



2013 © Analitika – Centar za društvena istraživanja, sva prava pridržana.

Stavovi izneseni u ovoj publikaciji isključiva su odgovornost Analitike - Centra za društvena istraživanja i ni u kom slučaju ne predstavljaju stavove Evropske unije niti stavove Fonda otvoreno društvo BiH.

Projekt finansiraju Evropska unija i Fond otvoreno društvo BiH.



Analitika - Centar za društvena istraživanja je nezavisna, neprofitna, nevladina organizacija, koja se bavi istraživanjem i razvojem javnih politika u širem smislu. Misija Analitike je da na osnovu kvalitetnih istraživanja i odgovarajuće ekspertize ponudi relevantne, inovativne i praktične preporuke usmjerene na promoviranje inkluzivnih i boljih javnih politika, kao i na ukupno unapređenje procesa njihovog donošenja.

Kaptol 5, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina
info@analitika.ba
www.analitika.ba