

April 2014. godine

Proaktivna transparentnost u Bosni i Hercegovini: Od kakofonije ka harmonizaciji

Uvod

U posljednjih nekoliko godina, koncept slobode pristupa informacijama značajno je izmijenjen i unaprijeđen. Tradicionalno, slobodan pristup informacijama odnosio se na pravo svakog pojedinca da podnese odgovarajući zahtjev kao i na obavezu javne institucije da dostavi traženu informaciju. Međutim, ta se praksa rapidno mijenja utvrđivanjem novih standarda demokratskog upravljanja, prema kojima su institucije vlasti dužne da, na vlastitu inicijativu, objavljuju informacije o svom radu kako bi osigurale transparentnost i omogućile učešće javnosti u procesu donošenja odluka. Osim toga, kako ta nova perspektiva sugerira, nije moguće podnijeti ni kvalitetan zahtjev za pristup informacijama bez određenog nivoa preliminarne otvorenosti institucija, koja građanima omogućuje da znaju gdje i kako tražiti informacije. Idealan bi poredak podrazumijevao da institucije redovno objavljuju i ažuriraju sve važne informacije, tako da bi formalni, individualni zahtjevi za dobijanje specifičnih informacija postali prije izuzetak nego pravilo.¹

U skladu s navedenim trendom, brojne zemlje širom svijeta usvojile su ili reformirale zakone o slobodnom pristupu informacijama na način da propisuju *obavezu* organa vlasti da proaktivno objavljuju ključne informacije od javnog značaja. Spomenuti zakoni preciziraju koje tačno informacije ili vrste informacija moraju biti proaktivno objavljene, kada i na koji način. Na osnovu komparativne analize odredaba o *proaktivnoj transparentnosti* sadržanih u državnim zakonodavstvima i međunarodnim sporazumima (kao što su: Konvencija o pristupu službenim dokumentima Vijeća Evrope,² Aarhuška konvencija³ ili UN-ova Konvencija protiv korupcije⁴), Darbshire sugerira standard kategorija informacija koje bi javne institucije trebalo da proaktivno objavljuju⁵:

- informacije o nadležnostima, strukturi i osoblju,
- strategije, planovi, javne politike, aktivnosti, procedure, izvještaji, evaluacije, odluke i publikacije,
- informacije o javnim uslugama koje organi vlasti pružaju,

¹ Thomas S. Blanton, "The Openness Revolution: The Rise of a Global Movement for Freedom of Information", u *The Right to Know: Access to Information in Southeast Asia and beyond*, ur. Sheila Coronel (Uppsala: Dag Hammarskjöld Foundation, 2002), str. 18.

² Council of Europe, Council of Europe Convention on Access to Official Documents, 2009, CETS br. 205, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/205.htm> (stranica posjećena 25. 4. 2014).

³ United Nations Economic Commission for Europe, Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, 25. 6. 1998, <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf> (stranica posjećena 25. 4. 2014).

⁴ United Nations, United Nations Convention against Corruption, 31. 10. 2003, <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf> (stranica posjećena 25. 4. 2014).

⁵ Helen Darbshire, *Proactive Transparency: The Future of the Right to Information? A Review of Standards, Challenges and Opportunities* (Washington, D. C.: World Bank Institute, 2011), str. 21. <http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVACC/Resources/DarbshireProactiveTransparency.pdf> (stranica posjećena 25. 4. 2014).

- budžetske projekcije, prihodi i rashodi, revizorski izvještaji,
- informacije o procedurama donošenja odluka, kao i o mehanizmima javnih konsultacija i učešća javnosti u procesima donošenja odluka,
- informacije o korisnicima, ciljevima, visini i implementaciji državnih subvencija,
- informacije o javnim nabavkama, kriterijima, ishodima postupaka, kopije ugovora, izvještaji o izvršenju ugovora,
- informacije o listama, registrima i bazama podataka koje su u posjedu javnih organa,
- informacije o žalbenim postupcima i mehanizmima za rješavanje sporova,
- informacije o načinima ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama putem zahtjeva u situacijama kada tražena informacija nije dostupna,
- zapisnici parlamentarnih sjednica,
- sudske odluke.

Pored toga, navedene bi informacije trebale zadovoljiti niz formalnih standarda. Prije svega, trebale bi biti pravovremeno i redovno ažurirane, te dostupne putem različitih kanala: interneta, oglasnih ploča, medija, publikacija i javnih biblioteka.⁶

Jedna od ključnih prednosti proaktivne transparentnosti sadržana je u tome što su informacije objavljene na proaktivan način dostupne svima, dok su informacije dostavljene na zahtjev uglavnom dostupne samo pojedincima. S tim u vezi, bitno je naglasiti da su informacije koje organi vlasti i javne institucije prikupljaju u procesu rada javno dobro, pa pravo na takve informacije imaju svi građani. Uz to, institucije vlasti pružaju niz javnih usluga, kao što su obrazovanje, zdravstvena i socijalna zaštita, te informacije o tome kako pristupiti tim uslugama moraju biti proaktivno dostupne široj populaciji. U tom smislu, proaktivno objavljene informacije preduvjet su i za ostvarivanje nekih od osnovnih ljudskih prava.

Praksa proaktivne transparentnosti može dovesti i do generiranja novih vrijednosti. Takvim pristupom objavljivanju informacija može se doprinijeti stvaranju takozvanog informacijskog kruga,⁷ u kojem različiti subjekti, kao što su akademske institucije ili nevladine organizacije, koriste proaktivno prezentirane informacije, nadograđuju ih i tako stvaraju nove informacije koje institucijama vlasti mogu pomoći prilikom kreiranja kvalitetnijih javnih politika. Naprimjer, organizacije civilnog društva često analiziraju kako trošenje javnog novca utječe na siromašne i marginalizirane zajednice, što institucijama vlasti osigurava ključne informacije o prilagodbi budžeta potrebama različitih društvenih grupa.⁸

I konačno, proaktivno objavljivanje informacija značajno bi olakšalo i rad javne administracije, tako što bi smanjilo pritisak na službenike da procesuiraju i odgovaraju na pojedinačne zahtjeve za pristup informacijama kada su tražene informacije već dostupne.

U Bosni i Hercegovini (dalje u tekstu: BiH), sva tri važeća zakona o slobodnom pristupu informacijama (dalje u tekstu: ZOSPI) na nivou BiH i entiteta ograničena su na reaktivnu dimenziju ostvarivanja prava na informaciju, odnosno na pružanje informacija isključivo na osnovu pismenih

⁶ Analitika – Centar za društvena istraživanja, *Ka proaktivnoj transparentnosti u Bosni i Hercegovini* (Sarajevo: Analitika, 2013), str. 4, http://www.analitika.ba/sites/default/files/publikacije/proaktivna_transparentnost_-_policy_memo_-_20dec.pdf (stranica posjećena 23. 4. 2014).

⁷ Rebecca Zausmer, *Towards Open and Transparent Government: International Experiences and Best Practice* (London: Global Partners and Associates, 2011), str. 18.

⁸ International Budget Partnership, *Open Budget Survey: Full Report* (Washington: International Budget Partnership, 2008), str. 31, <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/06/2008FinalFullReportEnglish1.pdf> (stranica posjećena 30.4.2014).

zahtjeva upućenih institucijama i organima. Državni zakon iz ove oblasti usvojen 2000. godine do sada je pretrpio četiri izmjene i dopune, ali nijedna nije podrazumijevala uvođenje obaveze organa vlasti da na vlastitu inicijativu objavljuju informacije od značaja za javnost.⁹ Ni zakoni o slobodi pristupa informacijama u Federaciji BiH¹⁰ i Republici Srpskoj¹¹, koji su na snazi od 2001. godine, ne propisuju obavezu javnih institucija i organa da objavljuju informacije i u odsustvu formalnog zahtjeva.

Ipak, neovisno o restriktivnim odredbama ZOSPI-ja, elementi proaktivne transparentnosti sadržani su u drugim zakonima i propisima u BiH koji pojedinim institucijama nalažu da objavljuju određenu vrstu informacija, kao što su informacije o budžetu, o javnim raspravama, javnim nabavkama i sl. No, kroz zakonski je okvir neophodno utvrditi snažniju obavezu proaktivne transparentnosti, koja bi mogla doprinijeti povećanju povjerenja u institucije vlasti, omogućavanju lakšeg pristupa javnim uslugama i učešću građana u odlučivanju o ključnim pitanjima koja ih se tiču. Konkretno, odredbe proaktivne transparentnosti potrebno je uključiti u zakone o slobodi pristupa informacijama kako bi se izbjegla fragmentiranost u informacijama, uspostavio minimum standarda koji će institucijama olakšati rad a građanima omogućiti ostvarivanje prava na informaciju u punom smislu riječi.

Najbolje prakse u domenu proaktivne transparentnosti

Nekoliko zemalja u svijetu etablirale su se kao primjeri dobre prakse kada je riječ o uvođenju zakonskih odredaba o proaktivnoj transparentnosti. U tom smislu, značajno prednjači Meksiko, gdje zakon propisuje obavezu javnim organima da objavljuju čak 17 specifičnih kategorija informacija, uključujući i informacije o javnim finansijama i dugovima, budžetima i troškovima, rezultatima revizije, visini plaće javnih službenika, kao i o kreiranju i izvršenju vladinih programa subvencija. Pored toga, zakon propisuje obavezu da se proaktivno objavljuju detalji svih vladinih ugovora o izvršenju radova i isporuci usluga, uključujući cijenu ugovora, ime izvođača ili dobavljača i rok do kada ugovor mora biti izvršen.¹²

Uspjeh meksičkog modela ogleda se i u snažnoj ulozi Federalnog instituta za pristup informacijama, nezavisnog organa koji ima ovlasti da nadgleda implementaciju nacionalnog zakona o slobodi pristupa informacijama, što uključuje i monitoring usklađenosti rada vladinih agencija sa obavezama proaktivnog objavljivanja informacija. Institut je uspostavio i centralni **portal za transparentnost**, na kojem su objedinjene sve proaktivno objavljene informacije ministarstava i vladinih agencija, i to po kategorijama propisanim zakonom.¹³ Institut svake godine evaluira sadržaj službenih stranica vladinih agencija, kao i broj i kvalitet informacija koje se proaktivno objavljuju.

U Sjedinjenim Američkim Državama, administracija Baracka Obame prvog je dana njegova predsjedničkog mandata objavila memorandum u kojem svim rukovodiocima vladinih odjela i agencija nalaže da informacije objavljuju proaktivno i sistematično, umjesto da čekaju pojedinačne

⁹ "Zakon o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini", *Službeni glasnik BiH* 28/00, 45/06, 102/09, 62/11 i 100/13.

¹⁰ "Zakon o slobodi pristupa informacijama u Federaciji Bosne i Hercegovine", *Službene novine FBiH* 32/01, 48/11.

¹¹ "Zakon o slobodi pristupa informacijama u Republici Srpskoj", *Službeni glasnik RS* 20/01.

¹² Mexico's Federal Transparency and Access to Public Government Information Law, prev. Carlota McAllister, <http://portal.unesco.org/ci/en/files/26142/12047262363Mexico.pdf/Mexico.pdf> (stranica posjećena 20. 4. 2014).

¹³ Alysia Davies i Dara Lithwick, *Government 2.0 and Access to Information: 2. Recent Developments in Proactive Disclosure and Open Data in the United States and Other Countries* (Otawa: Library of Parliament, 2010), str. 5.

zahtjeve. U smjernicama nastalim na osnovu memoranduma, agencije se instruiraju da “koriste moderne tehnologije radi informiranja građana o tome šta njihova vlada zna i šta radi”¹⁴. Tokom 2009. godine pokrenut je web-portal Data.gov, koji sadrži informacije i baze podataka iz ekonomije, zdravstva, zaštite okoliša i drugih oblasti, a čiji je prvenstveni cilj da javnosti osigura pristup većem broju vladinih informacija, od kojih mnoge do tada nisu bile dostupne.

Na evropskom kontinentu, ističe se primjer Finske, u kojoj svi službeni dokumenti, osim zakonom propisanih izuzetaka, moraju biti objavljeni onog trenutka kada uđu u javni registar.¹⁵ Specifični dokumenti kao što su pozivi na tender, prijedlozi, zahtjevi i peticije plasiraju se u javnost odmah nakon što su potpisani ili na drugi način potvrđeni. Prijedlozi budžeta ministarstava i vladinih agencija ulaze u javnu sferu nakon što ministarstvo finansija dâ svoje inicijalno mišljenje o tim dokumentima. Javni registar proaktivno objavljenih informacija, pod nazivom “[Hare](#)”, dostupan je na internetu. Pored toga, finska je vlada kreirala i interaktivnu web-stranicu naslovljenu “[Podijelite svoje mišljenje sa nama](#)”, čiji je cilj da javnosti prezentira sve potrebne informacije i dokumente kako bi građani razumjeli određenu problematiku i dali svoj doprinos u različitim fazama razvoja javnih politika.

Analiza zakona o slobodnom pristupu informacijama u 26 evropskih zemalja pokazala je da su javne institucije u najmanje 17 država dužne objavljivati informacije koje se odnose na organizacijsku strukturu organa javne vlasti, funkcije, aktivnosti, usvojene odluke i formalne akte, te procedure i mehanizme učešća javnosti u procesu donošenja odluka. U najmanje 11 zemalja obaveza proaktivnog objavljivanja odnosi se i na informacije o budžetu i izvršenju budžeta, te na informacije o provođenju javnih nabavki prije i poslije sklapanja ugovora.¹⁶

Neke zemlje idu i korak dalje u proaktivnom objavljivanju informacija. Tako, npr., regulativa u Ekvadoru propisuje da se proaktivno objavljuju detalji o stranom i unutarnjem dugu i izvorima iz kojih će ti dugovi biti otplaćeni. Pored toga, svaka javna institucija dužna je objaviti listu kompanija i pojedinaca koje su prekršile ugovor sklopljen sa javnom institucijom. Ekvador također ima stroge kriterije za monitoring službenih putovanja, te relevantni propisi zahtijevaju da se objave svi izvještaji i odobrenja za putovanja vladinih zvaničnika, kao i iznosi njihovih dnevnica.¹⁷

I zemlje u regiji inkorporirale su odredbe proaktivne transparentnosti u svoje zakone o slobodi pristupa informacijama. Javne institucije u Srbiji, naprimjer, imaju obavezu objavljivati pregled podataka o pruženim uslugama, podatke o prihodima i rashodima, javnim nabavkama, državnoj pomoći, isplaćenim plaćama, zaradama i drugim primanjima javnih službenika.¹⁸ U Sloveniji, svaki javni organ dužan je na internetu objaviti, između ostalog, sve informacije koje su najmanje tri puta tražene putem individualnog zahtjeva,¹⁹ dok je u Crnoj Gori prema zakonu dovoljno da

¹⁴ Office of the Attorney General, *Memorandum for Heads of Executive Departments and Agencies*, (Washington: Office of the Attorney General, 19. 3. 2009), <http://www.justice.gov/ag/foia-memo-march2009.pdf> (stranica posjećena 20. 4. 2014).

¹⁵ Davies i Lithwick, *Government 2.0 and Access to Information*, str. 13

¹⁶ “Administrative Information and Proactive Publication”, Right2INFO, 9.9.2013, <http://www.right2info.org/scope-of-covered-information/administrative-information-and-proactive-publication> (stranica posjećena 24. 4. 2014).

¹⁷ Ibid.

¹⁸ “Zakon o informacijama od javnog značaja Republike Srbije”, *Službeni glasnik Republike Srbije* 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10, član 39.

¹⁹ “Access to Public Information Act”, Information Commissioner of Republic of Slovenia, <https://www.ip-rs.si/index.php?id=324>, član 10.

jedan zahtjev za pristup informacijama bude odobren i da tražena informacija automatski bude proaktivno objavljena.²⁰

Elementi proaktivne transparentnosti u Bosni i Hercegovini

Zakoni o slobodnom pristupu informacijama u Bosni i Hercegovini, kao što je već navedeno, ne propisuju obavezu proaktivnog objavljivanja informacija. Organi vlasti jedino su dužni objaviti vodiče u kojima je objašnjen postupak podnošenja zahtjeva, te indeks registar informacija koje su u posjedu organa vlasti. Umjesto proaktivnog objavljivanja, institucije imaju obavezu dostavljanja izvještaja Parlamentarnoj skupštini BiH, u kojem je potrebno navesti “funkcije, politike, poslove i organizacijsku strukturu i finansijske poslove javnog organa, što uključuje, ali nije ograničeno na njegov predloženi budžet i godišnji finansijski izvještaj koji sadrži detalje o ostvarenim prihodima i rashodima u prethodnoj godini”²¹. Iako ovi izvještaji sadrže određene, istina minimalne, kategorije informacija koje se u drugim zemljama proaktivno objavljuju, u BiH su oni dostupni samo na zahtjev.

Organi vlasti dužni su voditi statističku evidenciju o broju primljenih zahtjeva za pristup informacijama, vrsti traženih informacija, utvrđenim izuzecima, kao i o svim odlukama donesenim u toku postupka razmatranja zahtjeva, uključujući i konačnu²². Statistički podaci mogu poslužiti kao smjernice prilikom određivanja koje vrste informacija trebaju biti proaktivno objavljene. Konvencija o pristupu službenim podacima Vijeća Evrope, koju je BiH potpisala 2011. godine, upravo predviđa da informacije koje su najčešće tražene putem zahtjeva treba da se uzmu u obzir prilikom definiranja kategorija proaktivne transparentnosti²³. Ipak, takvi statistički podaci ne objavljuju se javno, već se dostavljaju Instituciji ombudsmena u BiH, a javnosti su dostupni tek nakon upućenog zahtjeva.

No, treba istaći da je proaktivna transparentnost dijelom i ustavna kategorija u BiH. Naime, ustavi BiH i Federacije BiH propisuju obavezu objavljivanja zapisnika sa svih sjednica oba doma parlamenta²⁴. Pored toga, uprkos odsustvu aktivnih mjera za ostvarivanje prava u okviru zakonâ o slobodi pristupa informacijama u BiH, određeni pomaci u tom pravcu ipak su vidljivi. Nekoliko sektorskih zakona propisuje obavezu objavljivanja relevantnih informacija na službenim web-stranicama javnih institucija ili u službenim glasnicima. Naprimjer, Zakon o budžetima u Federaciji BiH propisuje da se budžeti, izvještaji o korištenju rezervi i izvršenju budžeta, odluke o dugovima, jamstvima i zajmovima objavljuju u *Službenom glasniku FBiH* i na službenim stranicama državnih organa.²⁵ Pravila o konsultacijama u postupku izrade pravnih propisa obavezuju sva ministarstva i institucije na državnom nivou da prednacrtne pravnih propisa objavljuju na internetskoj stranici konkretne institucije i u medijima, te da te dokumente direktno dostavljaju relevantnim organizacijama i pojedincima.²⁶

²⁰ “Zakon o slobodnom pristupu informacijama”, *Službeni list Crne Gore* 44/12, član 12.

²¹ Član 20, tačka d, u Zakonu o slobodi pristupa informacijama u BiH, Zakonu o slobodi pristupa informacijama u FBiH i Zakonu o slobodi pristupa informacijama u RS-u.

²² Ibid., član 20, tačka c.

²³ Council of Europe, Council of Europe Convention on Access to Official Documents: Explanatory Report, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/205.htm> (stranica posjećena 24. 4. 2014).

²⁴ “Ustav Bosne i Hercegovine”, *Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini – Aneks IV*, član 4, stav 3, tačka i; “Ustav Federacije Bosne i Hercegovine sa amandmanima”, *Službene novine FBiH* 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05 i 88/08, član 12.

²⁵ “Zakon o budžetima u Federaciji BiH”, *Službene novine FBiH* 19/06, 76/08, 5/09, 32/09, 51/09, 9/10, 36/10, 45/10 i 25/12, član 76.

²⁶ “Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa”, *Službeni glasnik BiH* 81/06, član 6.

Prema novom Zakonu o javnim nabavkama BiH, sva obavještenja o nabavci, dodjeli ugovora, poništenju postupka javne nabavke, kao i dobrovoljno *ex ante* obavještenje o transparentnosti i prethodno informacijsko obavještenje, ugovorni organi objavljuju na portalu javnih nabavki. Pored toga, sažetak svih obavještenja objavljuje se u *Službenom glasniku BiH*, a može se objaviti i na relevantnim web-stranicama i publikacijama²⁷.

Agencija za državnu službu BiH dužna je, prema zakonu koji regulira ovu oblast, objaviti javni oglas za upražnjeno mjesto u najmanje tri domaća sredstva javnog informiranja i na vlastitoj službenoj stranici.²⁸ Prema Zakonu o stečajnom postupku u Republici Srpskoj, javni poziv za imenovanje, kao i konačna lista stečajnih upravnika objavljuju se u *Službenom glasniku RS*, dok su nadležni sudovi dužni objaviti rješenje o otvaranju stečaja na oglasnoj ploči suda i u službenom glasniku.²⁹

Značajan iskorak u ovom domenu predstavlja Uputstvo o izradi i održavanju službenih internet stranica institucija Bosne i Hercegovine,³⁰ koje je trenutno u fazi prednacrta, a kojim se utvrđuju standardi za formu i sadržaj web-stranica organa vlasti sa ciljem “pružanja jasnih, tačnih i aktuelnih informacija o uslugama i aktivnostima institucija”³¹. Vlasti Republike Srpske usvojile su sličan dokument – Preporuke za izradu i održavanje web-prezentacija institucija RS-a – no, ovaj dokument ne definira kategorije informacija koje moraju biti proaktivno objavljene, već samo navodi da “internet stranice moraju služiti pružanju opštih informacija i informacija o uslugama koje institucija pruža, unapređenju komunikacije sa građanima, privrednim subjektima i drugim institucijama, i jačanju povjerenja između institucija i građana, privrednih subjekata i drugih institucija”³².

Navedeni zakoni i propisi jasno pokazuju da obaveza proaktivnog objavljivanja informacija u značajnoj mjeri postoji i u BiH, no ta je obaveza često fragmentirana na sektore i ne podrazumijeva transparentnost javnih institucija općenito, već samo određenih sektora, odnosno procesa (javne nabavke, budžeti, oglasi za posao i sl.). Osim toga, kroz uputstva za izradu web-stranica institucija pokrenute su inicijalne aktivnosti ka definiranju šire obaveze proaktivnog objavljivanja za sve organe vlasti, a ne samo za pojedine institucije. Ipak, određene kategorije informacija koje su obuhvaćene zakonskim rješenjima drugih zemalja a predstavljaju dobru praksu na globalnom

²⁷ “Zakon o javnim nabavkama BiH”, *Službeni glasnik BiH* 39/2014, član 36.

²⁸ “Zakon o državnoj službi u institucijama BiH”, *Službeni glasnik BiH* 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10 i 40/12, član 21.

²⁹ “Zakon o stečajnom postupku”, *Službeni glasnik RS* 67/02, 77/02, 38/03, 96/03, 68/07, 12/10 i 16/10, članovi 24, 26, 52.

³⁰ Riječ je o novom dokumentu koji će staviti van snage trenutno važeće Uputstvo usvojeno 2009. godine, za koje je Ministarstvo prometa i komunikacija BiH utvrdilo da se ne provodi u praksi.

³¹ Ministarstvo prometa i komunikacija Bosne i Hercegovine, Prednacrt Odluke o usvajanju Uputstva o izradi i održavanju službenih internet stranica institucija Bosne i Hercegovine (Sarajevo: Ministarstvo prometa i komunikacija Bosne i Hercegovine, 2013), str. 11–12, <http://www.mkt.gov.ba/Aktuelno/default.aspx?id=3494&langTag=bs-BA> (stranica posjećena 22. 4. 2014).

³² Agencija za informaciono društvo Republike Srpske, Preporuke za izradu i održavanje veb prezentacija institucija Republike Srpske (Banja Luka: Agencija za informaciono društvo Republike Srpske, 2011), str. 10, <http://www.aidrs.org/wp-content/files/PPIOVP-I-RS-v.1.211.pdf> (stranica posjećena 22. 4. 2014).

nivou nedostaju u ovim dokumentima³³. To se prvenstveno odnosi na informacije o subvencijama, donacijama i drugim budžetskim trošenjima, informacije o plaćama službenika, dugovima, te rezultatima revizije. Ova je praksa posebno problematična ako se ima u vidu da su takve informacije u pravilu i najčešći predmet zahtjeva za slobodu pristupa informacijama.

Nepostojanje jasnih standarda i fragmentiranost propisa nameću potrebu da se proaktivna transparentnost, po uzoru na druge zemlje, uvede kao obaveza kroz zakone o slobodi pristupa informacijama koji bi definirali obavezu i standarde objavljivanja, te jače mehanizme implementacije i monitoringa. Na ovaj način, Bosna i Hercegovina bi modernizirala ZOSPI-je tako što bi priznala proaktivnu dimenziju prava na informaciju, koja je u važećim zakonima u ovoj oblasti potpuno zanemarena.

Preporuke za proaktivnu transparentnost u Bosni i Hercegovini

Postojeći elementi proaktivne transparentnosti u različitim zakonskim aktima, kao i činjenica da većina javnih institucija ima web-stranice na kojima proaktivno objavljuje mnoštvo informacija već postavljaju solidnu osnovu da se pitanje proaktivnog objavljivanja informacija regulira putem posebnog člana zakona o slobodi pristupa informacijama na svim nivoima vlasti u BiH. Pravo na informaciju, koje ne podrazumijeva podnošenje zahtjeva, integralni je dio slobode pristupa informacijama i kao takvo trebalo bi biti regulirano i jedinstvenim zakonom koji regulira i štiti to pravo.

Integracija odredaba o proaktivnoj transparentnosti u ZOSPI dovela bi do značajnih pomaka. U prvom redu, takva bi odredba obavezala sve javne institucije – organe izvršne, zakonodavne i sudske vlasti, organe koji obavljaju javnu funkciju, upravne organe, pravne osobe koje su u vlasništvu javnog organa ili koje kontrolira javni organ – da proaktivno objavljuju informacije od javnog značaja. ZOSPI bi u tom slučaju uveo snažniju obavezu objavljivanja, koja bi sada bila regulirana putem zakona, a ne na osnovu neobavezujućeg uputstva ili preporuke. Pored toga, zakonom bi se osigurali jači mehanizmi implementacije i nadzora, što podrazumijeva uspostavljanje odgovarajućeg organa koji bi vršio monitoring. Što je najvažnije, zakon bi nedvosmisleno odredio kategorije informacija koje svi organi trebaju objavljivati i redovno ažurirati. Informacije bi bile dostupne ne samo putem interneta, već i u službenim prostorima, bibliotekama i sredstvima javnog informiranja, čime bi pravo na informaciju bilo u potpunosti priznato kao neizostavni dio vlasti, otvorene i odgovorne prema građanima.

Prilikom uvođenja odredbi proaktivne transparentnosti u zakone o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini, potrebno je uzeti u obzir nekoliko ključnih aktivnosti:

- Obavljanje širih konsultacija sa generalnom i stručnom javnosti o kategorijama informacija koje trebaju biti proaktivno objavljene. U tom procesu, bilo bi korisno referirati se na međunarodne standarde i primjere dobre prakse u svijetu i regiji. Osim minimuma obaveznog sadržaja, važno je imati u vidu ključne principe u ovoj oblasti, koji nalažu da objavljene informacije moraju biti relevantne, pravovremene, dostupne široj javnosti, redovno ažurirane, razumljive i besplatne ili dostupne uz malu naknadu.

³³ Uputstvo propisuje minimum kategorija informacija, uključujući: podatke o nadležnostima, obavezama, ovlastima, te organizacijskoj strukturi institucije; vijesti i saopćenja za javnost; kontakt-podatke; strateške dokumente, zakone, podzakonske akte, pravilnike, uredbе, uputstva i odluke; informacije o javnim raspravama; linkove na web-prezentacije drugih institucija; ostale sadržaje koji uključuju baze podataka od javnog značaja, kao i video, audio i druge materijale nastale u radu ili u vezi sa radom date institucije.

- Uspostavljanje institucionalnih mehanizama koji bi garantirali provođenje ove odluke, što se u prvom redu odnosi na uspostavljanje organa koji bi vršio monitoring usklađenosti rada javnih organa sa obavezom proaktivnog objavljivanja na osnovu jasnih kriterija. Iskustva u svijetu i zemljama u regiji ukazuju na to da najbolje institucionalno rješenje za kreiranje standarda, izdavanje preporuka i smjernica, te monitoring proaktivne transparentnosti predstavlja nezavisni organ, poput povjerenika za informacije, koji postoji u Srbiji, Sloveniji, a odnedavno i u Hrvatskoj, ili agencija za slobodan pristup informacijama, koja djeluje u Crnoj Gori. Prednost je ovih institucija u tome što su isključivo posvećene pitanju poštivanja prava na informaciju, a odluke koje donose su obavezujuće.
- Edukaciju javnih službenika o načinima i pravilima primjene proaktivne transparentnosti, koja bi obuhvatila pripremu informacija za objavu, primjenu zakonom definiranih izuzetaka, plasiranje informacija putem različitih kanala itd. Istovremeno, potrebno je jačati svijest javnosti o postojanju proaktivno objavljenih informacija kako bi one bile efektivno dostupne što širem krugu korisnika.

Ovaj tekst objavljen je u sklopu projekta “Otvorenost javnih podataka – inicijativa civilnog društva za politike i prakse otvorene vlasti”, koji u partnerstvu implementiraju Fondacija Mediacentar Sarajevo, Analitika - Centar za društvena istraživanja i Evropski novinarski centar (EJC).

2014 © 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 Ambasade Kraljevine Holandije u Bosni i Hercegovini.

Projekat finansira Ambasada Kraljevine Holandije u Bosni i Hercegovini.



Kingdom of the Netherlands



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.