



## PROAKTIVNA TRANSPARENTNOST I PRAVO NA PRISTUP INFORMACIJAMA DVIJE STRANE ISTOG NOVČIĆA

DECEMBAR 2018

**Autori:** Ana Bukovac - Vuletić, Anida Šabanović



This project is financed by  
the European Union

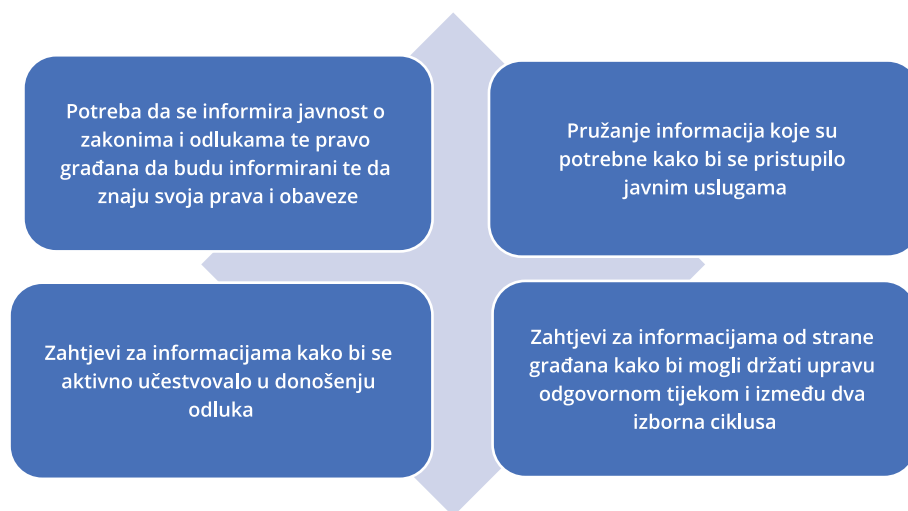


Kingdom of the Netherlands

Društva koja nazivamo demokratskim društvima zamišljamo kao okruženje u kojima vlast radi za dobrobit svojih građana i u suradnji sa njima. Jedna od vrijednosti demokratskog uređenja neke države je transparentnost rada njenih upravnih struktura, kao i poštivanje neotuđivih prava njenih građana. Proaktivna transparentnosti te sloboda pristupa informacijama, su osnovni načini direktne komunikacije između države i njenih građana.

Ovisno od toga koja strana inicira komunikaciju postoji *reaktivna transparentnost* uprave koja se temelji na tome da građani zahtjevaju informacije na temelju Zakona o slobodi pristupa informacijama te im uprava dostavlja te informacije na njihov zahtjev, te *proaktivna transparentnost*, gdje uprava samoinicijativno objavljuje određene informacije jer želi građane informirati o svom radu, o njihovom pravima ili obavezama, ili ih želi uključiti u procese donošenja odluka, zakona, politika djelovanja i slično. Razlozi pokretanja ove komunikacije su razni. Također, razvojem novih tehnologija, a naročito Interneta i sve širom uporabom platformi i društvenih medija, ova komunikacija poprimila je sasvim nove dimenzije.

### Četiri glavna pokretača proaktivne transparentnosti<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Za više informacija vidjeti: Helen Darbshire: „Proactive transparency; The future of the right to information. A review of standards, challenges and opportunities“ World Bank Institute, Governance working papers series; dostupno na: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25031?show=full>

## TRENUTNO STANJE U BIH – KOLIKO NI(SMO) PROAKTIVNI?

Kada govorimo o Bosni i Hercegovini (BiH), zemlji koja je, deklarativno, demokratska država, još je daleko od ideala kad su u pitanju ova dva aspekta demokracije. Dijelom njena zatvorenost dolazi i od povijesnog naslijeđa iz doba komunizma, gdje nije bilo uobičajeno da se vlast pravda javnosti i opravdava svoje postupke i način rada. Međutim, za ovu neovisnu državu koja teži ka članstvu u Europskoj uniji i Euroatlantskim integracijama, potrebno je promijeniti ovu paradigmu načina komunikacije između države i njenih građana. Kako bi se izgradilo povjerenje građana u upravu, ona mora biti transparentna, njen rad mora biti vidljiv i razumljiv građanima, jer se time smanjuje mogućnost korupcije i zloupotrebe vlasti, te omogućuje građanima da uzmu aktivno učešće u donošenju odluka. No, još je uvijek prerano govoriti o postojanju konzistentne proaktivne transparentnosti u BiH.

Pravo na pristup informacijama je jedno od osnovnih ljudskih prava. U BiH, to pravo je višestruko definirano kroz više dokumenata:

1. Zakon o slobodi pristupa informacijama<sup>2</sup> (i na državnom i na entiteskom nivou) koji je do sada imao nekoliko izmjena;
2. Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima Ujedinjenih naroda;
3. Pakt o građanskim i političkim pravima Ujedinjenih naroda, (Član 19, kojim se navodi da svako ima pravo na slobodu izražavanja koji obuhvaća slobodu traženja, širenja i primanja informacija);
4. Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih Sloboda (gdje je Članom 10 definirano da sloboda izražavanja podrazumijeva pravo na primanje i diseminaciju informacija);
5. Preporuke Vijeća Evrope;
6. Aarhuška konvencija (Pristup informacijama, sudjelovanju javnosti i pristup pravosuđu u pitanjima okoliša) – ova konvencija prikazuje koliko znači informiranost i podizanje svijesti građana za kvalitetan razvoj i provedbu određene politike djelovanja;
7. Konvencija o pristupu službenim podacima Vijeća Evrope<sup>3</sup>; čija je potpisnica postala i BiH 2011. godine, govori o praktičnoj strani proaktivne transparentnosti, tj., da informacije koje su najčešće predmet zahtjeva za pristup informacijama budu osnov za proaktivnu transparentnost. To znači da bi time vlada sama sebi olakšala posao kada bi jednom objavila te podatke da budu javno dostupni svima, umjesto da se bavi odgovaranjem na višestruke zahtjeve za informacijama za relativno istu stvar.

BiH je jedna od prvih država Zapadnog Balkana koja je već 2000. godine usvojila Zakon o slobodi pristupa informacijama, dok su 2001., usvojeni i entitetski zakoni. Ovim zakonom (Članak 1), definirano je 1) da informacije koje se nalaze pod kontrolom javnih organa su javno dobro od vrijednosti te da javni pristup ovim informacijama promovira veću transparentnost i odgovornost tih javnih organa, te da su ove informacije neophodne za demokratski proces; 2) da svako lice ima pravo pristupa ovim informacijama u najvećoj mogućoj mjeri u skladu sa javnim interesom te da javni organi imaju odgovorajuću obavezu da objave informacije i 3) da svako fizičko lice ima pravo da zatraži izmjenu i daje komentare na svoje osobne informacije koje su pod kontrolom javnog organa. Institucija zadužena za nadzor nad provedbom ovog zakona jeste Institucija Ombudsmana BiH.

<sup>2</sup> Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH<sup>2</sup>, (Službeni glasnik BiH br. 28/00, 45/06, 102/09, 62/11 i 100/13).

<sup>3</sup> Council of Europe, Council of Europe Convention on Access to Official Documents: Explanatory Report, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/205.htm>

Međutim, ovaj Zakon, koji je do sad imao nekoliko izmjena, ne potiče proaktivnu transparentnost vlasti, već definiše prava građana da dobiju određene informacije. Prema istraživanju Transparency international BiH iz septembra 2018., o primjeni ovog zakona<sup>4</sup> vidljivo je da se isti ne primjenjuje konzistentno u praksi. Na određenim nivoima vlasti (FBiH) gotovo pola institucija kojima je bio upućen zahtjev za dostavu informacija u sklopu ovog istraživanja, na njega nije ni odgovorilo.

Ministarstvo pravde BiH je 2017. godine, organiziralo uz pomoć nevladinog sektora javnu raspravu o novom nacrtu Zakona o slobodi pristupa informacijama. Nacrt je jednoglasno odbijen od strane nevladinog sektora i relevantnih aktera. Kao glavne razloge za novi nacrt zakona Ministarstvo je navelo usklađivanje stila pisanja zakona i nomotehnike, što jeste važan dio pisanja zakona, ali ne i **sadržajno najvažniji**. **Detaljnijom analizom** nacрта, učesnici ove javne rasprave su ustvrdili da je nacrt po svom sadržaju puno lošiji od postojećeg zakona u smislu da su zanemareni određeni međunarodni standardi kada je u pitanju sloboda pristupa informacijama. U nacrtu su nedostajale jasne definicije testa javnog interesa, nadležnosti nadzornog organa za provedbu zakona, jasna definicija što su podaci od javnog interesa te što se može a što ne smatrati povjerljivim informacijama te koji podaci spadaju pod osobne podatke koji se ne smiju iznositi. Nisu bile jasno definirane sankcije za kršenje ovog zakona. Novi nacrt, u kojem bi bili prihvaćeni komentari ove javne rasprave još uvijek nije izrađen.

Radna grupa, formirana u okviru Programa jačanja javnih institucija u BiH, a koju čine članovi Međuinstitucionalne radne grupe za komunikacije i upravljanje znanjem (Direkcija za europske integracije, Ured koordinatora za reformu javne uprave BiH, Agencija za statistiku BiH, Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta BiH) te predstavnici organizacija civilnog društva izradila je Standarde proaktivne transparentnosti u javnoj upravi u BiH<sup>5</sup> gdje su između ostalog definirane i vrste informacija koje trebaju biti javno dostupne, a to su: financijske informacije, strateške informacije, institucionalne informacije, operativne informacije.

## KORAČANJE KA PROAKTIVNOJ TRANSPARENTNOSTI – KOLIKO SMO BLIZU SVOG PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA?

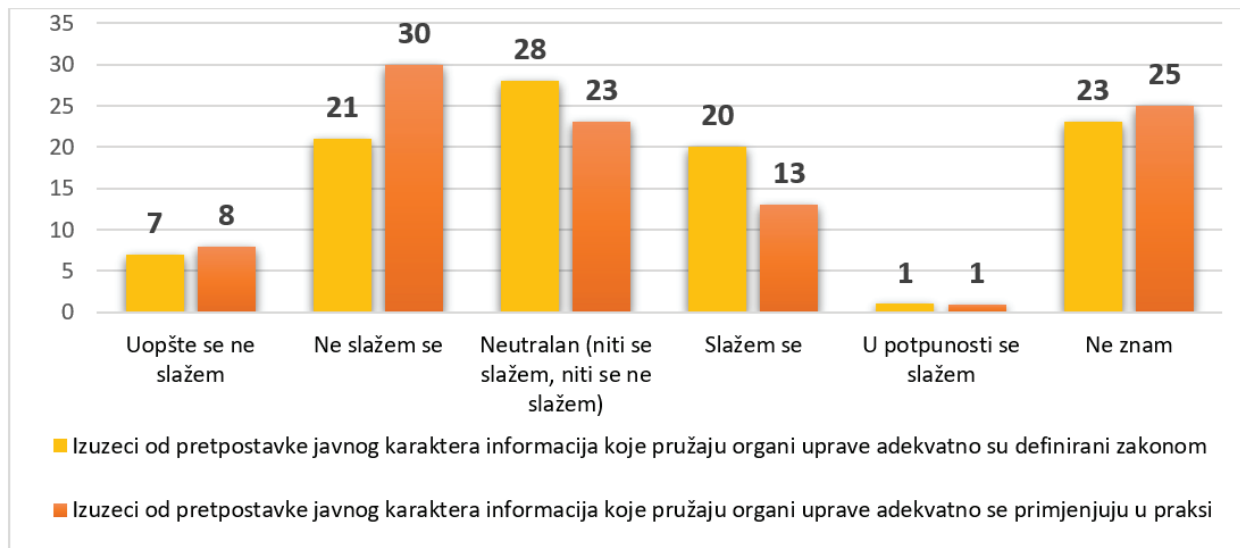
Prema istraživanjima WeBER projekta<sup>6</sup>, percepcija civilnog društva o kvalitetu zakonodavstva i praksi pristupa informacijama od javnog značaja je na niskom nivou u svim zemljama Zapadnog Balkana, ali su BiH i Crna Gora na samom dnu. Rezultati istraživanja za BiH pokazuju da se manje od 30% OCD slaže da organi javne uprave u svome radu dokumentiraju dovoljno informacija da omoguće javnosti ispunjavanje prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Nadalje, tek oko 20% anketiranih OCD je konstatovalo da su izuzeci od pretpostavke javnog karaktera informacija koje pružaju organi javne uprave adekvatno definirani zakonom te da se adekvatno primjenjuju u praksi. Nešto pozitivnija su mišljenja za praktične dijelove traženja informacija, pa se tako informacije pružaju u traženom formatu, unutar rokova i besplatno. Istraživanje je pokazalo i da većini internet stranica institucija u BiH nedostaje prilagođavanje informacija i podataka na način koji je razumljiv građanima. Dostupne informacije su tek dijelom upotpunjene, ažurirane, ili dostupne unutar „tri klika“ od početnih stranica institucija.

<sup>4</sup> Transparency International BiH; Istraživanje o primjeni Zakona o slobodi pristupa informacijama - Upravljanje javnim sredstvima i njihovim usmjeravanjem prema krajnjim korisnicima u Bosni i Hercegovini, septembar 2018, dostupno na <https://ti-bih.org/istraživanje-o-primjeni-zakona-o-slobodnom-pristupu-informacija/>

<sup>5</sup> Dostupno na: <https://bit.ly/2C54Ki3>

<sup>6</sup> Više informacija: <http://www.par-monitor.org/>

GRAFIKON: PERCEPCIJA ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA O IZUZECIMA OD PRETPOSTAVKE JAVNOG KARAKTERA INFORMACIJA



Izvor: WeBER Državni PAR Monitor Izvještaj za BiH 2017/2018

## UMJESTO ZAKLJUČKA

Koncept dobre vlade, podrazumijeva otvorenu vladu koja funkcioniра na principima učinkovitosti, transparentnosti i zakonitosti. U tom kontekstu zahtjevi građana za transparentnijom upravom nisu usmjereni protiv te uprave već ka postizanju dobrobiti i za građane, ali i za samu upravu. Uprkos tomu, određeni dijelovi uprave ipak ne provode Zakon o slobodi pristupa informacijama u praksi. Prema istraživanju javnog mijenja koje je provedeno u sklopu projekta WeBER među građanima i nevladinim organizacijama, često dolazi do kršenja prava na slobodan pristup informacijama od strane javnih institucija, te su nevladine organizacije mišljenja da izrečene sankcije ne dovode do dovoljno ozbiljnih posljedica. Nema snošenja odgovornosti za nepružanje informacija, čak i u slučajevima kada su neke OCD dobile tužbu protiv javnih institucija. Nevladin sektor je često prisiljen koristiti neformalne kanale i privatne kontakte kako bi dobili pristup informacijama od javnog značaja. Prakse se razlikuju na različitim nivoima vlasti, čak i onda kada su ispunjeni određeni preduvjeti, upitno je da li će na zahtjev za slobodan pristup informacijama biti odgovoreno. Informacijama koje se tiču finansija, tendera, kompanija u javnom vlasništvu te javne potrošnje najteže je pristupiti.<sup>7</sup>

U konačnici, u svijetu postoji dosta dobrih praksi koje je potrebno uzeti u obzir kada je u pitanju proaktivna transparentnost. Ne postoje precizni i jedinstveni standardi o tome koje informacije trebaju biti proaktivno objavljene, no moguće je odrediti (a za BiH je to već djelomično i definirano) zajedničke skupine informacija koje bi trebale biti dostupne široj javnosti. Također, treba uzeti u obzir da nije dovoljno samo objaviti informacije, već bi te informacije trebale biti u otvorenom formatu, te lako razumljive i lako upotrebljive od strane korisnika. Veća informiranost građana dovodi do većeg povjerenja građana u institucije koje proaktivno objavljuju potrebne informacije što je oličjenje uspješnog demokratskog društva.



Think for Europe Network



Project Coordinator



EUROPEAN POLICY CENTRE



European Policy Institute



Institut za demokratiju i medijaciju



Foreign Policy Initiative BH  
FPI BH



GROUP FOR LEGAL AND POLITICAL STUDIES



institut alternativa

<sup>7</sup> Zaključci fokus grupe sa OCD, održane 27. jula, 2018. godine u Sarajevu u sklopu istraživanja WeBER projekta za 2017/2018. godinu.