



Osiguravanje transparentnosti i odgovornosti vlade kroz unaprijeđen pristup informacijama

Amra Hodžić

Zakon o slobodi pristupa informacijama je sredstvo kojim se osigurava odgovornost vlade

Informiranost javnosti najvažnija je stvar koja osigurava odgovornost vlade. Ukoliko građani nisu na odgovarajući način informirani o onome šta vlada radi, na koji način vlada troši budžetska sredstva i o njenoj osobnoj procjeni njenih uspjeha i neuspjeha, građani ne mogu osigurati da vlada djeluje u pravcu općeg javnog dobra ili sukladno sa obećanjima koje je dala svojim građanima.

Ideja da javna tijela ne mogu čuvati informacije isključivo za sebe, već i da javnost mora imati uvid u iste, sada se priznaje kao jedna od osnova demokratije, odgovornosti i dobrog upravljanja. Do 1990. godine, samo 13 država su usvojile državni zakon o pravu na informiranje, a od tada pa na ovamo više od 70 sličnih zakona usvojeno je širom svijeta, s tim da se razmatra usvajanje nekih 20 do 30 sličnih zakona u drugim državama.

Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH - jedan od najbolje osmišljenih zakona na svijetu ali zakon koji se koristi veoma rijetko

Sukladno ovom trendu i uz snažnu pomoć međunarodne zajednice, te njen utjecaj i podršku, zakoni o slobodi pristupa informacijama usvojeni su na entitetskom i državnom nivou u BiH prije gotovo deset godina. Ipak, „...jedan od najbolje osmišljenih zakona na svijetu koristi se jako rijetko.“ (Privacy Int. 2006). Ova konstatacija ukazuje na generalni problem u pogledu funkcionalnosti sistema slobodnog pristupa informacijama i implementaciju njegovih temeljnih principa. Zapravo, „funkcionalnost slobodnog pristupa informacijama u nekoj državi predstavlja snažan pokazatelj koliko dobro politička odgovornost i transparentnost funkcioniraju u praksi.“ (Lindberg, 2009).

Birokratska arogancija - Nespremnost javnih tijela da komuniciraju sa običnim građanima

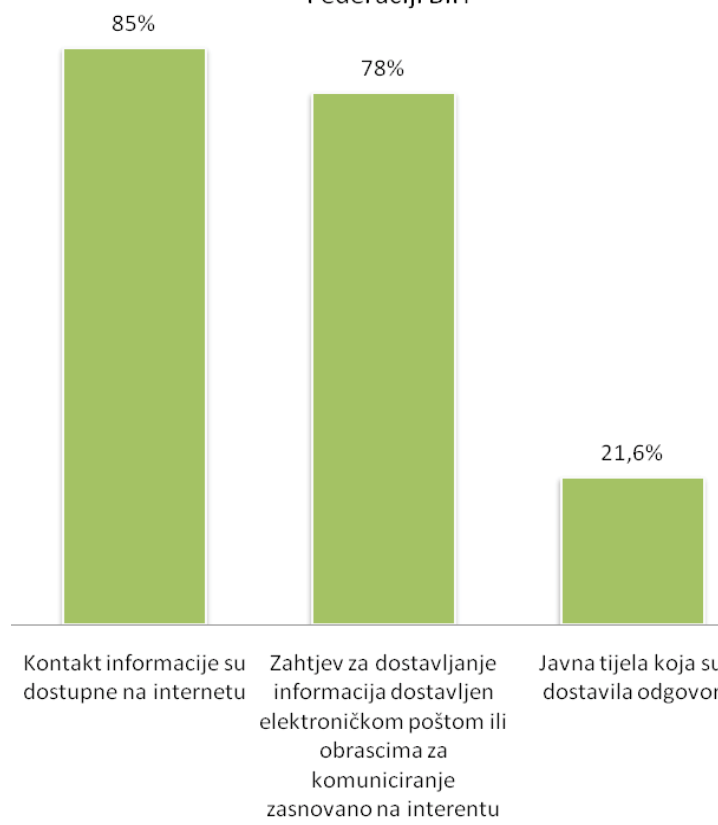
Iako slična istraživanja mjere stopu dostavljanja odgovora na profesionalno formulirana i strukturirana pitanja dostavljena na propisanom pismenom obrascu i sukladno smjernicama koje proizlaze iz Zakona o slobodi pristupa informacijama, građani BiH obično dostavljaju zahtjeve za pristup informa-

cijama usmenim putem ili putem elektroničke pošte i to bez pozivanja na odgovarajući zakon. Zbog toga javna tijela često ne dostavljaju odgovor na upite. Rezultati ovoga istraživanja pokazuju da je gotovo 80% takvih kontakata, s ciljem da se pokuša doći do određenih informacija, bezuspješno. Ukupan broj javnih tijela na entitetskom nivou u Federaciji BiH čije su kontakt informacije dostupne na internetu iznosi 51 ili 85% od ukupnog broja. Kod njih 47, odnosno 78% od ukupnog broja javnih tijela, utvrđeno je postojanje mogućnosti elektroničke komunikacije te je prosljeđen zahtjev za dostavljanje informacije putem elektroničke pošte ili obrazaca za komuniciranje zasnovano na interentu. Kontakt putem elektroničke pošte ili obrazaca za komuniciranje zasnovano na interentu ostvaren je samo sa 13 javnih tijela ili 21,6% od ukupnog broja javnih tijela na nivou Federacije BiH.

Sažetak

Tvrdnja da „postojanje zakona o slobodnom pristupu informacijama samo po sebi ne osigurava njihovu adekvatnu primjenu i funkcioniranje“ (OSCE, 2009. god.) pokazala se istinitom u svjetlu najnovijih rezultata općih istraživanja koje je prezentirao Transparency International BiH. Situacija u BiH u pogledu slobode pristupa informacijama je katastrofalna: „... nivo implementacije pristupa informacijama i dalje je nizak, odnosno manje od 50% zahtjeva rezultiralo je dostavljanjem odgovora u okviru zakonom propisanog roka i forme.“ Iako slična istraživanja mjere stopu dostavljanja odgovora na profesionalno formulirana i strukturirana pitanja dostavljena na propisanom

Dostupnost kontakt informacija i "odziv" javnih tijela u Federaciji BiH



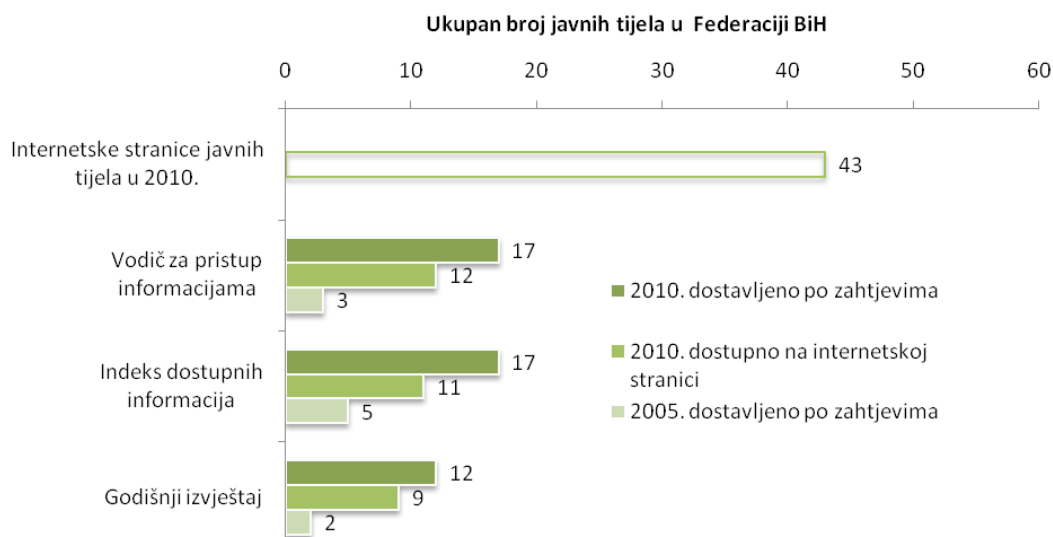
pismenom obrascu i sukladno sa smjernicama koje proizlaze iz Zakona o slobodi pristupa informacijama, građani BiH najčešće dostavljaju zahtjeve za pristup informacijama usmenim putem ili putem elektroničke pošte i to bez pozivanja na odgovarajući zakon. To često rezultira neodgovaranjem od strane javnog tijela. Rezultati ovoga istraživanja pokazuju da je gotovo 80% takvih kontakata putem kojih se pokušava doći do određenih informacija, ustvari bezuspješno.

Istraživanje se odnosilo na poštivanje četiri temeljna principa, odnosno (1) maksimalno objelodanjanje, (2) proaktivna i rutinska obaveza objavljivanja, (3) promoviranje otvorenosti vlade, te (4) princip olakšanog pristupa informacijama, a samo istraživanje je obuhvatilo 60 javnih tijela koja se finansiraju iz budžeta Federacije BiH. Rezultati istraživanja jasno su ukazali na to da postojeće politike pristupa informacijama ne osiguravaju poštivanje spomenutih temeljnih principa legislativne u oblasti slobodnog pristupa informacijama, što za posljedicu ima ograničen pristup informacijama.

Šta je sa transparentnošću?

Pored direktnih kontakata sa javnim tijelima, drugi izvor informacija odnosio se na javno dostupne dokumente i evidenciju. Upravo je zbog toga transparentnost rada javnih tijela glavni i ključni preduslov za djelotvorno i učinkovito objelodanjanje informacija prema javnosti.

Osnovni dokumenti kojima se osigurava transparentnost i djelotvorna primjena Zakona o slobodi pristupa informacijama su vodič za pristup informacijama, indeks dostupnih informacija i godišnji izvještaj javnih tijela, te su kao takvi ovi dokumenti u odgovarajućem zakonu propisani kao obavezni i javno dostupni. Grafikon u nastavku teksta prikazuje nalaze i rezultate istraživanja koji se odnose na javnu dostupnost spomenutih dokumenata:



Kao što se vidi iz gornjeg dijagrama, 43 (odnosno 72% od ukupnog broja) javna tijela su prisutna na internetu. S druge strane, i pored velikog broja internetskih stranica javnih tijela, tek 12 (odnosno 20%) javnih tijela na internetu objavljuje vodič za pristup informacijama, njih 11 (odnosno 18%) objavljuje vlastiti indeks dostupnih informacija, dok samo 9 javnih tijela (odnosno njih 15%) objavljuje svoje detaljne godišnje izvještaje na svojoj internet stranici. Pored dokumenata preuzetih sa internetskih stranica javnih tijela, prikupljeno je još pet vodiča, šest indeksa i tri godišnja izvještaja kroz direktne kontakte sa javnim tijelima, čime se nivo javno dostupnih vodiča i indeksa popeo na 17 (odnosno 28%) a godišnjih izvještaja na 12 (odnosno 20%). Zanimljivo je da su 2005. godine (pet godina nakon usvajanja Zakona o slobodi pristupa informacijama) istraživači uspješni od javnih tijela u Federaciji BiH prikupiti samo pet indeksa, tri vodiča i dva godišnja izvještaja.¹ Ovakav spor napredak u jačanju nivoa transparentnosti jasno ukazuje na to da većina javnih tijela još uvijek preferira politike dvosmislenosti (iako posjeduju resurse kao što su

internetske stranice na kojima mogu objavljivati odgovarajuće informacije), te nastavljaju sa praksom „tajnovitosti“ i nepoštivanja principa maksimalnog objelodanjanja.

Koji su uzroci problema?

Postojanje zakona o slobodnom pristupu informacijama samo po sebi ne osigurava njihovu adekvatnu primjenu i funkcioniranje. Ocjena politika zasnovanih na postojećem Zakonu jasno potvrđuje ovu konstataciju:

- Temeljni principi Zakona o slobodi pristupa informacijama se ne poštuju zbog kulture „tajnovitosti“ koju održavaju državni službenici te njihovog stava da su informacije u posjedu vlade isključivo vlasništvo vlade, a ne građana.

- Javna tijela nisu spremna da sa običnim građanima komuniciraju usmenim putem ili putem elektroničkih sredstava komunikacije.

- Opći nedostatak transparentnosti je evidentan s obzirom da većina javnih tijela još uvijek preferira politike dvosmislenosti i nastavljaju sa praksom „tajnovitosti“ i nepoštivanja principa maksimalnog objelodanjanja. Dokumenti koji su obavezni prema Zakonu o slobodnom pristupu informacijama (indeks, vodič i godišnji izvještaj) nisu javno dostupni usprkos činjenici da većina javnih tijela posjeduje resurse kao što su internetske stranice na kojima mogu objaviti ove informacije.

Kretanje ka sveobuhvatnoj politici slobodnog pristupa informacijama - međunarodne i domaće dobre prakse

Kultura „tajnovitosti“ državnih službenika i njihov stav prema građanima moraju se mijenjati kako bi se eliminirali uzroci problema i kako bi se građanima u BiH omogućio slobodan pristup informacijama. U tom pogledu, da bi se našla rješenja za problem nepoštivanja temeljnih principa Zakona o

¹ „Potpuna primjena Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH“, Centar za slobodan pristup informacijama, Sarajevo, 2006. godina.



slobodi pristupa informacijama, neophodno je analizirati dobre međunarodne i domaće prakse u pogledu politika slobodnog pristupa informacijama. Sukladno međunarodnoj praksi, podnosioci zahtjeva sve više i više svoje zahtjeve za pristup informacijama mogu dostavljati putem usmene komunikacije, elektroničke pošte ili obrazaca za komuniciranje zasnovane na internetu. Jedan od dobrih primjera djelotvorne i učinkovite implementacije zakona o slobodi pristupa informacijama u skladu sa temeljnim principima u ovoj oblasti predstavlja Turska.

Prije usvajanja zakona o slobodi pristupa informacijama, Turska je provela sveobuhvatnu ustavnu i zakonsku reformu koja je dodatno ojačala i zaštitila osnovna prava i slobode, demokratiju, vladavinu zakona, kao i zaštitu i poštivanje manjina. Nekoliko međunarodnih konvencija koje se odnose na političke kriterije, potpisano je ili ratificirano, a sa radom je počeo Savjetodavni odbor za ljudska prava što predstavlja djelotvornu platformu za dijalog između države i civilnog društva u oblasti ljudskih prava. Paralelno sa ovim značajnim pomacima, na vlasti Turske se apeliralo dugi niz godina da usvoje zakon o pristupu informacijama, ali bez uspjeha. Pa ipak, 2003. godine Stranka pravde i razvoja najavila da će vlada ići na usvajanje odgovarajućeg zakona i svojim građanima omogućiti pravo na pristup informacijama kako bi se osigurala transparentnost, učešće i javna odgovornost. Ovo nastojanje je pozdravljeno kao korak ka otvorenosti i demokratizaciji. Tursku, na primjer, Europska unija nije oslovljavala usvajanjem Zakona o slobodi pristupa informacijama u odnosu na pregovore koji su u toku o članstvu ove države u Europskoj uniji. Naprotiv, Turska je pretekla Njemačku u usvajanju ovoga Zakona te je svojim građanima omogućila pravo da od javnih institucija primaju informacije.

Zakon o pristupu informacijama u Turskoj stupio je na snagu u aprilu 2004. godine, tri godine nakon što je sličan zakon usvojen u Bosni i Hercegovini. U skladu sa turskim zakonom o pristupu informacijama, Ministarstvo pravde je bilo obavezno sastaviti plan implementacije u vezi sa najvažnijim aspektima i specifičnostima primjene ovoga Zakona. Prema okvirnom planu implementacije, sve nadležne institucije bile su dužne da u roku od mjesec dana od objavljivanja ove regulative oforme jedinice za pristup informacijama čiji je zadatak da se bave obavezama proisteklim iz Zakona i objave na internetu dokumentaciju zahtijevanu u skladu sa zakonom. Osim toga, sve nadležne institucije koje nisu imale internetske stranice također su bile dužne izraditi i pokrenuti svoje internetske stranice u roku od dva mjeseca od stupanja ovoga Zakona na snagu. I konačno, uspostavljene jedinice za pristup informacijama trebale su biti u mogućnosti da zaprimaju zahtjeve za dostavljanje informacija putem

elektroničke pošte ili putem obrazaca za komuniciranje zasnovano na internetu u roku od dva mjeseca od zvaničnog objavljivanja zakona, dok je usmene zahtjeve trebalo tretirati „sa gostoprimstvom i ljubaznošću“ i bez odlaganja ih analizirati i riješiti, ukoliko je to moguće. Većina institucija centralne vlade provela je obaveze iz plana implementacije. Ovakva brza implementacija u svakom slučaju predstavlja pozitivan razvoj događaja u pogledu osiguranja transparentnosti, otvorenosti te pristupa informacijama i zvaničnim dokumentima u Turskoj. Veliki broj zahtjeva za dostavljanje informacija u periodu 2004.-2006. (ukupno 1.886.962) ukazuje na rasprostranjenu svjesnost o postojanju ovoga zakona i dostupnost prava na pristup informacijama i zvaničnim dokumentima u Turskoj. Iskustva i prakse koje se odnose na primjenu Zakona o slobodi pristupa informacijama u Turskoj mogu poslužiti kao odličan primjer za BiH s obzirom da se Turska, kroz brzu implementaciju, uspješno uhvatila u koštac sa svim problemima sa kojima se BiH trenutno susreće.

U pogledu dobrih domaćih praksi, bitno je naglasiti da je devet javnih tijela u Federaciji BiH bilo spremno na komuniciranje, koja su također dostavile sva tri tražena dokumenta (vodič za pristup informacijama, indeks dostupnih informacija i godišnji izvještaj). Od tih devet javnih tijela, samo vodiči za pristup informacijama Javne ustanove Centar za edukaciju sudija i tužilaca u Federaciji BiH i Federalna uprava za inspeksijske poslove sadrže odredbu o neformalnoj komunikaciji koja je u skladu sa principom olakšanog pristupa informacijama:

„Prije nego podnesete zvanični zahtjev za dostavljanje informacija, molimo Vas da kontaktirate našeg službenika za informiranje. Ukoliko nadležna institucija nije u mogućnosti ili Vam ne želi dostaviti informacije na neformalan način, možete dostaviti zvanični zahtjev u skladu sa Zakonom o slobodi pristupa informacijama.“

Princip olakšanog pristupa informacijama omogućava da se zahtjevi za pružanjem informacija obrade što brže i što korektnije te da se omogući neovisna analiza svih odbijenih zahtjeva. Ovo, s druge strane, zahtjeva uspostavu jasnih procedura u skladu sa kojima će javna tijela procesirati zahtjeve za pružanje informacija.

Predložene opcije politika

Postoje dvije moguće opcije politika:

1. Politika izmjena i dopuna Zakona: ne mijenjati postojeće politike Zakona, a sam Zakon izmijeniti i dopuniti; odnosno
2. Politika orijentirana ka korisnicima: značajno unaprijediti provođenje politika orijentiranih ka korisnicima. Iako se prva opcija u pogledu politika čini dobrim i logičnim izborom, odnosno izmijeniti i dopuniti Zakon o slobodi pristupa informacijama kako bi se omogućila „neformalna“ komunikacija sa javnim



Amra Hodžić je rođena 1981. godine u Sarajevu. Ima BA stepen iz novinarstva na Univerzitetu u Sarajevu. Amra radi u javnoj upravi i ima bogato iskustvo u odnosima s javnošću. Ona je državni službenik i radi kao Službenik za odnose s javnošću u Općinskom sudu u Sarajevu.



Fond
otvoreno društvo
Bosna i Hercegovina

Fond otvoreno društvo BiH pokrenuo je Program podrške istraživanjima u oblasti javnih politika početkom 2004. godine. Osnovni cilj programa je unaprijeđenje istraživanja i analize javnih politika kako bi se potaknulo argumentovani dijalog i razvio takav način donošenja odluka u oblasti javnih politika koji će počivati na relevantnim informacijama i realnim opcijama. Program obuhvata edukaciju iz oblasti istraživanja javnih politika, stipendije za istraživanje i mentorstvo u toku istraživanja. Do sada je, u okviru ovog programa, stipendirano 73 istraživača.

Sva istraživanja su dostupna na www.soros.org.ba.

tijelima kroz koju se traži dostavljanje informacija putem usmenih zahtjeva, elektroničke pošte ili putem obrazaca za komuniciranje zasnovano na internetu, imajući u vidu rigidnu strukturu bh. vlade koja se ne pridržava postojećeg Zakona o slobodi pristupa informacijama, nije realno očekivati da će nove izmjene i dopune Zakona promijeniti situaciju. Stoga, unapređenje implementacije politika orijentiranih ka korisnicima sukladno odredbama člana 18. Zakona o slobodi pristupa informacijama, prema kojima će „javni organ, u okviru svojih mogućnosti, biti sposoban da poduzme potrebne mjere pružanja pomoći fizičkom ili pravnom licu koje traži da ostvari svoje pravo u smislu ovog Zakona,“ revidiranje politika na način da se uvede obaveza da javna tijela moraju komunicirati sa običnim građanima u pismenoj, usmenoj ili elektroničkoj formi, te povećanje transparentnosti rada javnih tijela uvođenjem obaveze izrade i objavljivanja godišnjih izvještaja ostaje jedina održiva opcija politike. Pored toga, očekuje se da će utvrđene preporuke u pogledu politika, ukoliko se implementiraju na nivou Federacije BiH, biti relevantne i primjenjive na nivou kantonalnih institucija u svih deset kantona, što će u konačnici dovesti do značajnog efekta multiplikacije. Iako je ova opcija politika evidentno superiornija od mogućih alternativa, ista će naići na jak otpor, baš kao i svaka inicijativa koja za cilj ima uvođenje promjena u poslovanje u javnoj upravi.

Preporuke

Neophodno je implementirati sveobuhvatnu politiku slobodnog pristupa informacijama koja zadovoljava sljedeće ciljeve:

- Stopa odziva javnih tijela mora se značajno povećati,
- Cjelokupna transparentnost javnih tijela mora se značajno povećati, što će za rezultat imati
- Unaprijeđenje odgovornosti javnih tijela.

Neophodno je izraditi novu politiku zasnovanu na sljedeća četiri temeljna principa:

- Maksimalno objelodanjivanje,
- Proaktivna i rutinska obaveza za objavljivanje,
- Promoviranje otvorenosti vlade, i
- Princip olakšanog pristupa informacijama.

Nova politika slobodnog pristupa informacijama treba prepoznati sljedeće:

Za javna tijela:

- Od javnih tijela u Federaciji BiH očekuje se da imenuju jednog uposlenika koji će biti zadužen za komuniciranje sa građanima;
- Od javnih tijela u Federaciji BiH koja nemaju internetske stranice očekuje se da iste razviju i pokrenu u roku od dva mjeseca od zvaničnog objavljivanja ove politike.
- Od javnih tijela u Federaciji BiH očekuje se da budu sposobna da zahtjeve za pružanje infor-

macija zaprimaju usmeno, putem elektroničke pošte ili obrazaca za komuniciranje zasnovano na internetu i to u roku od dva mjeseca od zvaničnog objavljivanja ove politike.

- Vodiči za pristup informacijama trebaju sadržavati sljedeću odredbu: „Prije nego podnesete zvanični zahtjev za dostavljanje informacija, molimo Vas da kontaktirate našeg službenika za informiranje. Ukoliko nadležna institucija nije u mogućnosti ili Vam ne želi dostaviti informacije na neformalan način, možete dostaviti zvanični zahtjev u skladu sa Zakonom o slobodi pristupa informacijama.“
- Usmene zahtjeve treba tretirati sa „gostoprivstvom i ljubaznošću“ i bez odlaganja ih analizirati i riješiti, ukoliko je to moguće.
- U skladu sa Zakonom o slobodi pristupa informacijama, sveobuhvatan godišnji izvještaj, vodič za pristup informacijama i indeks dostupnih informacija, kao i kontakt informacije, moraju biti dostupne javnosti (na internetskim stranicama javnog tijela).
- Kako bi se spriječila praksa prema kojoj javna tijela eventualno mogu odbiti zahtjev za pružanje informacija ili dokumenata koji zahtjeva poseban rad, istraživanje, ocjenu ili analizu, javna tijela će periodično analizirati vrste informacija koje se zahtijevaju te će, ukoliko bude moguće, revidirati svoju arhivu i informacijski sistem na način koji osigurava pružanje zahtijevanih informacija.

Za Ministarstvo pravde Federacije BiH:

- U skladu sa međunarodnom praksom, podnosioci zahtjeva sve više i više svoje zahtjeve za pristup informacijama mogu dostavljati putem usmene komunikacije, elektroničke pošte ili obrazaca za komuniciranje zasnovanom na internetu.
- U skladu sa nadležnostima predviđenim Zakonom o slobodi pristupa informacijama, Federalno ministarstvo pravde može izdati nove instrukcije za primjenu Zakona o slobodi pristupa informacijama u Federaciji BiH koje će sadržavati novu politiku slobodnog pristupa informacijama za sva javna tijela u Federaciji BiH.
- Kako bi se osigurao učinkovit uticaj nove politike slobodnog pristupa informacijama, Federalno ministarstvo pravde može provesti ili finansirati provođenje periodičnih neovisnih ocjena djelotvornosti nove politike.

Literatura

Mendel, Toby *“Freedom of Information: A Comparative Legal Survey”*, Second Edition - Revised and Updated, Paris: UNESCO, 2008. godina.

Bansiar, David, *“Freedom of Information Around the World 2006: The Global Survey of Access to Government Information Laws”*, Privacy International, 2006. godina.

“The Public’s Right To Know: Principles on Freedom of Information Legislation” (the ARTICLE 19 Principles), London, ARTICLE 19, 1999. godina.