

Proaktivna transparentnost u Bosni i Hercegovini

Stanje i perspektive u svjetlu međunarodnih standarda
i komparativnih rješenja



Proaktivna transparentnost u Bosni i Hercegovini

Stanje i perspektive u svjetlu međunarodnih
standarda i komparativnih rješenja

Alen Rajko



Sarajevo, septembar 2014.

Naslov:

Proaktivna transparentnost u Bosni i Hercegovini: stanje i perspektive u svjetlu međunarodnih standarda i komparativnih rješenja

Autor:

Alen Rajko

Urednik:

Edin Hodžić

Recenzent:

Dejan Milenković

Izdavač:

Analitika – Centar za društvena istraživanja

Godina: 2014.

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

Adresa izdavača:

Kaptol 5, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina

info@analitika.ba

www.analitika.ba

Lektura:

Amela Šehović

Korektura:

Mirela Rožajac-Zulčić

Dizajn publikacije:

Branka Ilić

DTP:

Jasmin Leventić

Štampa:

Blicdruk d.o.o. Sarajevo

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Nacionalna i univerzitetska biblioteka
Bosne i Hercegovine, Sarajevo

342.727(497.6)

RAJKO, Alen

Proaktivna transparentnost u Bosni i
Hercegovini : stanje i perspektive u svjetlu
međunarodnih standarda i komparativnih rješenja /
Alen Rajko. - Sarajevo : Analitika, Centar za
društvena istraživanja, 2014. - 57 str. : graf.
prikazi ; 30 cm

O autoru: str. 57. - Bibliografija: str. 53-57 ;
bibliografske i druge bilješke uz tekst.

ISBN 978-9958-1922-6-5

COBISS.BH-ID 21516038

Napomena: Stavovi i mišljenja izneseni u ovoj publikaciji isključivo su stavovi i mišljenja autora i ne odražavaju nužno stavove i mišljenja Analitike – Centra za društvena istraživanja niti stavove i mišljenja donatora publikacije.

Ova publikacija nastala je u okviru projekta “Otvorenost javnih podataka – inicijativa civilnog društva za politike i prakse otvorene vlasti”, koji u partnerstvu implementiraju Mediacentar Sarajevo, Analitika – Centar za društvena istraživanja i Evropski novinarski centar (EJC) uz podršku Veleposlanstva Kraljevine Holandije u Bosni i Hercegovini.



Kingdom of the Netherlands

1.	UVOD	6
2.	KONCEPTUALNA RAZMATRANJA	8
3.	METODOLOŠKE NAPOMENE	14
4.	GLOBALNI I EUROPSKI STANDARDI	16
5.	OPSEG I FORMA REGULIRANJA PROAKTIVNIH MJERA: KOMPARATIVNA ISKUSTVA	20
5.1.	Ključne tendencije u domeni proaktivne transparentnosti u Europi	20
5.2.	Primjeri dobre prakse: zakonodavstva Finske i Mađarske	24
5.3.	Zakonodavstva zemalja u okruženju Bosne i Hercegovine	26
6.	PROAKTIVNA TRANSPARENTNOST I OGRANIČENJA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA	31
7.	OCJENA POSTOJEĆEG NORMATIVNOG OKVIRA U BOSNI I HERCEGOVINI	34
7.1.	Proaktivna transparentnost prema postojećoj bosanskohercegovačkoj legislativi: aktualno stanje i glavni nedostaci	34
7.1.1.	Nepostojanje odgovarajućih propisa na ovom području	34
7.1.2.	Nedovoljna kvaliteta regulative i nedostatak sveobuhvatnoga pravnog okvira	36
7.1.3.	Neadekvatna pravna zaštita ovlaštenika prava na pristup informacijama	38
7.1.4.	Nepostojanje centralizirane informacijsko-dokumentacijske djelatnosti	39
7.2.	Problematika ograničenja od objave informacija u bosanskohercegovačkom kontekstu	41
8.	KAKO UNAPRIJEDITI REGULACIJU PROAKTIVNIH MJERA U BOSNI I HERCEGOVINI?	42
9.	EPILOG	45
	BIBLIOGRAFIJA	46
	O AUTORU	50

1.

Uvod

Za efektivno ostvarivanje prava na pristup informacijama javnoga sektora nije dovoljno regulirati i implementirati njegov reaktivni segment (postupanje povodom pojedinačnoga zahtjeva za pristup), već je to nužno učiniti i u odnosu na proaktivnu dimenziju prava na pristup informacijama. Proaktivna dimenzija ovog prava očituje se u kontinuiranoj samoinicijativnoj objavi pojedinih skupina informacija od strane javnih tijela koja ih posjeduju, čime se one čine lako dostupnim općoj javnosti. Proaktivna transparentnost stoga ima niz pogodnosti kako za ovlaštenike prava na pristup informacijama, tako i za javna tijela, smanjujući istodobno prostor za korupciju i druge devijacije. Utoliko normiranje proaktivnih mjera čini važan segment ostvarivanja uloge moderne države u demokratskom društvu.

Poput medalje s dvije strane, pravo na pristup informacijama, dakle, ima dva međusobno neodvojiva lica: reaktivno i proaktivno. Proaktivna dimenzija prava na pristup informacijama uobičajeno obuhvaća, prije svega, obvezu samoinicijativne objave određenih vrsta informacija na internetskim stranicama javnoga tijela, propisivanje potrebnoga standarda savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupku donošenja odluka javnih tijela te minimalne razine informiranja javnosti o sjednicama tih tijela. Spomenuto prate zahtjevi točnosti, relevantnosti, cjelovitosti, ažurnosti i razumljivosti objavljenih informacija, te s time povezani tehnički i drugi standardi, a korisne su i podupiruće funkcionalnosti, primjerice uspostava centralnoga registra informacija i centralne informacijsko-dokumentacijske službe.

Aktualnu fazu razvitka prava na pristup informacijama, uključujući njegov proaktivni segment, na međunarodnoj razini karakterizira prihvatanje proaktivnih mjera kao neodvojivoga dijela suvremene regulacije prava na pristup informacijama, postupni pomak od *soft lawa* prema pravno obvezujućim dokumentima, reinterpretacija odredaba klasičnih kodifikacija u prilog ostvarivanju prava na pristup informacijama, standardiziranje najmanjega zajedničkog nazivnika sadržaja proaktivnih mjera¹, te harmonizacija pojedinih elemenata nacionalne legislative u većem broju europskih zemalja², uključujući i zemlje u okruženju Bosne i Hercegovine³.

¹ Npr. prijedlog koji je sistematizirala Darbshire, predstavljen u poglavlju 4. ove studije.

² V. komparativnu analizu u potpoglavljima 5.1. i 5.2. studije.

³ U odnosu na zemlje iz okruženja Bosne i Hercegovine, upućujemo na komparativnu analizu u potpoglavljju 5.3. studije.

Bosna i Hercegovina prva je u regiji krenula u ozakonjenje prava na pristup informacijama. Bosanskohercegovačka legislativa na ovom području, međutim, zaostaje za međunarodnim standardima i ne prati napredna rješenja drugih zemalja u domeni prava na pristup informacijama. Zakoni o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini⁴ reguliraju isključivo reaktivnu dimenziju ovoga prava – objavu informacija po zahtjevu, dok je proaktivna dimenzija prava na pristup informacijama u tim zakonima u potpunosti zanemarena. Pored toga, spomenuto je zakonodavstvo fragmentirano i nekoherentno, ne sadrži adekvatnu pravnu zaštitu u odnosu na provedbu proaktivnih mjera, a dio materije uređen je aktima koji nisu na potrebnoj razini u hijerarhiji izvora prava.

Ova studija trebala bi dati neke od odgovora na pitanje kako u Bosni i Hercegovini uhvatiti korak sa razvojem standarda i praksi do kojeg je u međuvremenu došlo na ovom području. Stoga se u tekstu koji slijedi detaljno prezentiraju međunarodni standardi i pozitivne prakse drugih zemalja u domeni zakonodavstva i institucionalnog okvira proaktivne transparentnosti, te analizira relevantna regulativa u Bosni i Hercegovini i utvrđuju njezini temeljni nedostaci. Preporuke namijenjene zakonodavcima i drugim akterima na ovom području zaključuju studiju.

⁴ Više o tome v. u poglavlju 7. studije.

2.

Konceptualna razmatranja

Proaktivne mjere ostvarivanja prava na pristup informacijama obuhvaćaju mjere koje su subjekti javnoga sektora (dalje: javna tijela) dužni kontinuirano poduzimati po službenoj dužnosti (samoinicijativno, rutinski), bez posebnoga zahtjeva ovlaštenika prava na pristup informacijama. Prije svega, riječ je o regulaciji minimalnoga sadržaja informacija⁵ koji javna tijela moraju učiniti kontinuirano javno dostupnima na lako pretraživ način, instrumenata pomoći ovlaštenicima prava na pristup informacijama prilikom ostvarivanja tog prava, sudjelovanja javnosti u zakonodavnome procesu i otvorenosti sastanaka javnih tijela. Pored toga, regulacija proaktivnih mjera obuhvaća pravne instrumente osiguranja ostvarivanja tih mjera kako normiranje proaktivnih mjera ne bi ostalo na razini puke proklamacije. Za zbiljsko ostvarenje proaktivne javnosti, potrebno je na razini državne legislative regulirati minimalne općeobvezujuće standarde proaktivne objave informacija, mjere nadzora provedbe tih mjera i otklanjanja nedostataka koji se pritom javljaju. Usto, potrebno je regulirati i pravne postupke kojima se učinkovito štiti pravo na pristup informacijama i u njegovu proaktivnome segmentu. Aktiviranje tih postupaka treba biti moguće ne samo po službenoj dužnosti kontrolnih tijela, već i na inicijativu ovlaštenika prava na pristup informacijama.

Kao nužan segment legislative na području prava na pristup informacijama, regulacija proaktivnih mjera čini važan element informacijskoga upravnog prava.⁶ Stoga je uređenje proaktivnih mjera potrebno sagledavati u cjelini s regulacijom te pravne discipline, koja obuhvaća pitanja upravljanja informacijama od strane ili uz sudjelovanje javnoga sektora, tj. primarno materiju prava na pristup informacijama, zaštite osobnih i tajnih (klasificiranih) podataka, upravljanja zapisima te eksternoga i internog komuniciranja javnoga sektora. Informacijsko upravno pravo obuhvaća kako negativna prava (usmjerena na zaštitu privatne sfere pojedinca od djelovanja javne vlasti, tj. negiranje upletanja države u pojedina područja), tako i pozitivna

⁵ Pojam informacije, u kontekstu obrade informacija, standardom ISO/IEC 2382 (u uporabi od 1. 1. 2001) standardiziran je na sljedeći način: "Informacija se izjednačava sa znanjem koje se odnosi na objekte, kao što su činjenice, događaji, stvari, procesi i ideje, uključujući i koncepte, što u određenom kontekstu ima posebno značenje." O raznim teorijskim i dr. definicijama informacije, te povezanih pojmova podatka i znanja, v. npr.: Alen Rajko, *Informacijsko upravno pravo: pravo na pristup informacijama: zaštita osobnih i tajnih podataka* (Zagreb: TEB – Poslovno savjetovanje, 2011), str. 11–12.

⁶ Predmet informacijskoga upravnog prava naveden je prema: Rajko, *Informacijsko upravno pravo*, str. 20.

prava, koja znače dužnost države da pojedincima osigura određenu sigurnost ili ostvarivanje određenih interesa, tj. pozitivan zahtjev prema državi.⁷

U okviru informacijskoga upravnog prava, pravo na pristup informacijama, naročito njegova proaktivna dimenzija, obuhvaća najveći dio pozitivnih prava. Većina ostalih segmenata informacijskoga upravnog prava predstavlja ograničenja načelnih odredaba o pravu na pristup informacijama javnih tijela. Po prirodi stvari, ta ograničenja u znatno većoj mjeri dolaze do izražaja u regulaciji postupaka glede pojedinačnih zahtjeva za pristup informacijama, ali određenu relevantnost imaju i glede normiranja proaktivnih mjera.⁸ Izolirano promatranje nekog od navedenih dijelova informacijskoga upravnog prava ne daje relevantan odgovor na pitanje o dostupnosti pojedine javne informacije, kao ni na pitanje o generalnoj razini i zbiljskim efektima pojedinoga normativnog modela.

Zbog posebnoga položaja medija u demokratskome društvu⁹, pristup novinara informacijama javnoga sektora čini zasebnu podcjelinu u okviru materije pristupa informacijama. Bez adekvatnoga pristupa informacijama mediji ne mogu ostvarivati svoju društvenu funkciju. Iako su i novinarima dostupni generalni instrumenti ostvarivanja prava na pristup informacijama, nema zapreke – a ponegdje je to i korisno ili nužno – za specijalno (dodatno) uređenje pristupa novinara informacijama, što uključuje i posebne proaktivne obveze javnih tijela u odnosu na medije. Medijska zakonodavstva redovito su po materiji koju uređuju kombinirana, te – pored elemenata obveznoga, trgovačkoga i radnog prava, zaštite tržišnoga natjecanja i dr. – obuhvaćaju i upravnopravne norme, osobito vezane za slobodu medija, aktivne obveze države na tom području, dostupnost javnih informacija, zaštitu privatnosti, medijska načela i obveze i sl. U takvom regulatornome okviru svoje mjesto može naći i uređenje proaktivnih mjera čiji su adresati mediji, kao i proaktivnih mjera vezanih za djelovanje tijela koja ostvaruju javne ovlasti u oblasti medijskoga prava. S druge strane, posebni položaj medija podrazumijeva i određene standarde proaktivne objave od strane samih medija (javne informacije o nakladniku, transparentnost vlasničke strukture i sl.).

⁷ Razlikovanje pozitivnih od negativnih prava prema: Branko Smerdel i Smiljko Sokol, *Ustavno pravo* (Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2006), str. 105. Navedeni autori pravo na slobodu izražavanja, pravo na informiranost i srodna prava svrstavaju u tzv. prava trećeg naraštaja (generacije), razvijena nakon klasičnih prava čovjeka i građanina (prvi naraštaj), te gospodarskih, socijalnih i kulturnih prava (drugi naraštaj). Ibid., str. 107.

⁸ Više o ograničenjima prava na pristup informacijama v. poglavlje 5. studije.

⁹ Poseban položaj medija u demokratskome društvu u više je navrata isticao i Europski sud za ljudska prava. Jake povlastice, kao i posebne dužnosti medija, potrebne su kako bi im omogućile obavljanje njihove dvostruke uloge – “opskrbljivača informacijama” i “javnog psa čuvara” – pri čemu uloga medija nije samo širenje informacija, već i razmjena ideja i mišljenja, a informacije o idejama od javnog interesa, kao i informacije u kontekstu političke debate ili o političarima, uživaju posebnu zaštitu – European Court of Human Rights (ECtHR), *Lingens vs. Austria*, 8. 7. 1986. O važnosti slobode medija u demokratskome društvu v. npr. i: European Court of Human Rights (ECtHR), *Castells vs. Spain*, 23. 4. 1992.

Kao neodvojivi dio prava na pristup informacijama, proaktivni segment navedene materije usko je vezan s nizom drugih temeljnih prava.¹⁰ Riječ je, ponajprije, o pravima:

- na slobodu izražavanja, što obuhvaća pravo traženja, dobivanja i širenja informacija i misli¹¹;
- na zaštitu privatnosti (uključujući zaštitu osobnih podataka), što je jedno od glavnih ograničenja prava na pristup informacijama, te ujedno pravo konvencijskoga, a u većini zemalja i ustavnog ranga;
- na predstavku, u srži kojeg prava je, pored ostalog, dobivanje odgovora na pitanje postavljeno javnom tijelu;
- na slobodu znanstvenoga stvaralaštva, koje biva olakšano širokom dostupnošću raznih izvora informacija koje se koriste u znanstvenome radu;
- na pravično (pošteno) suđenje, osobito glede javnosti sudskih rasprava, pristupa spisu, pristupa informacijama koje mogu činiti dokazni materijal, dostupnosti procesnih informacija koje mogu olakšati postupanje stranke u sporu; većina je netom navedenog relevantna i za ostvarivanje prava na sudjelovanje u postupku u kontekstu prava na procesnu ravnopravnost stranaka u sporu.

Pored toga, postoje i poveznice prava na pristup informacijama u odnosu na:

- skup prava što se uobičajeno naziva pravom na dobru upravu, koji je svoj normativni odraz dobio u čl. 41. Povelje temeljnih prava Europske unije¹², a u kojem prevladavaju procesni elementi (način i rok postupanja, pravo na sudjelovanje u postupku, pravo pristupa spisu, obveza obrazlaganja odluka te pravo na uporabu jezika, dok je izvan procesne sfere pravo na naknadu štete);
- koncept dobrog upravljanja (dobre vladavine), koji – u glavnim crtama – podrazumijeva poštivanje ljudskih prava i vladavinu prava, demokraciju i načelo zakonitosti, uključujući transparentnost i odgovornost, efektivnost javnoga sektora, te – posljedično – poboljšanje izvedbenih svojstava u javnome sektoru, jasnu definiciju ovlasti, odgovornosti i kontrole javnih tijela, jačanje pravnoga sustava, transparentnost (jednostavan pristup pouzdanim informacijama), legitimnost, postojanje sustava odgovornosti javnih aktera

¹⁰ Koncept nedjeljivosti i međuovisnosti ljudskih prava Türk formulira kao skup koncentričnih krugova, koji se mijenja ovisno o tome koje pravo se u konkretnome slučaju postavi u centar. Ako se npr. u središte kruga postavi pravo na slobodu izražavanja, ostala ljudska prava smještaju se u koncentrične krugove s različitim stupnjem relevantnosti za pravo u središtu. U najbližem krugu vjerojatno bi se našla prava na sudjelovanje u javnim poslovima, te na slobode misli, savjesti i vjeroispovijedi, okupljanja i udruživanja – Danilo Türk, "On the Right to Freedom of Opinion and Expression", *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 39, br. 5–6(1989), str. 1032–1033.

¹¹ Više o odnosu prava na pristup informacijama i prava na slobodu izražavanja v. u okviru analize prakse Europskog suda za ljudska prava na ovom području, poglavlje 3. ove analize.

¹² "The Charter of Fundamental Rights of the European Union", *Official Journal of the European Communities* C 364, 18. 12. 2000.

(što zahtijeva vidljivost upravljanja i slobodne medije), kao i kompetentnost u donošenju i provedbi javnih politika te pružanju javnih usluga.¹³

Osim reguliranja ostvarivanja prava na pristup informacijama na pojedinačni zahtjev (reaktivni pristup), normiranje proaktivnih mjera čini nužan dio regulacije ostvarivanja tog prava. Bez adekvatnog uređenja proaktivnih mjera te sredstava pravne zaštite vezanih uz njihovu primjenu ne može biti govora o cjelovitoj i adekvatnoj regulaciji prava na pristup informacijama. Pristup informacijama koji se realizira na pojedinačni zahtjev po svojim je realnim učincima razmjerno uzak način ostvarivanja prava na pristup, kako glede sadržaja dostupne informacije, tako i prema krugu adresata kojima je informacija takvim pristupom postala dostupna. Proaktivne mjere omogućuju da određeni dio javnih informacija bude dostupan svima i kontinuirano, na način koji podrazumijeva njihovu jednostavnu dostupnost bez vođenja posebnoga upravnog postupka po pojedinačnome zahtjevu, te u pravilu bez potrebe za dodatnom interakcijom s javnim tijelom. Proaktivne su mjere, dakle, nužne radi ostvarivanja cjeline ciljeva normiranja prava na pristup informacijama. Ti ciljevi ne obuhvaćaju samo ostvarivanje prava i legitimnih interesa pojedinog ovlaštenika prava na pristup i pružanje informacijske podloge za donošenje upućenih odluka u različitim situacijama, već i šire – oni osiguravaju kontrolu i otvorenost javnoga sektora, kao i preventivni učinak na njegovo djelovanje, te značajno doprinose efektivnom funkcioniranju demokratskoga poretka, uključujući participiranje javnosti u procesu donošenja odluka javnih tijela¹⁴. U okviru netom navedenog, kvalitetna regulacija i dosljedna provedba proaktivnih mjera osobito doprinosi transparentnosti djelovanja javnih tijela, smanjuje "cijenu" dijela javnih informacija, kao i prostor za korupciju i druge devijacije. Pored toga, proaktivni segment prava na pristup informacijama i pravo na predstavku naglašavaju kontrolnu ulogu javnosti prema državi te servisnu funkciju javnoga sektora spram građana i pravnih osoba.

Informacija se pritom može promatrati kao roba na tržištu. Na političkome i upravnom segmentu tog tržišta javni je sektor najveći opskrbljivač i kupac, a cijenu informacije čine koristi koje primatelj očekuje od informacije. Na takvom tržištu postoji tajna kao "dodana vrijednost" informacijskoj robi, a vrijednost se mijenja

¹³ Sumarni prikaz prava na dobru upravu i dobrog upravljanja (vladavine) prema: Alen Rajko, "Pravo na dobru upravu – Nica, Strasbourg, Lisabon", *Pravo i porezi* 17, br. 2(2008), str. 57–65. Od spomenutih dvaju koncepata (prava na dobru upravu, odnosno dobrog upravljanja), za proaktivnu otvorenost u znatno je većoj mjeri relevantan potonji koncept. U navedenome izvoru v. i o važnosti pitanja transparentnosti javnoga sektora u okviru koncepta europskoga upravnog prostora u tekstu Kodeksa dobrog upravnog postupanja ("Code of Good Administrative Behaviour", *Official Journal of the European Communities* L 267, 20. 10. 2000) i sl.

¹⁴ O informiranju, konzultiranju i aktivnom participiranju tijekom političkoga ciklusa v. npr.: Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD), *Građani kao partneri – Informiranje, konzultiranje i participiranje javnosti u kreiranju provedbene politike* (Zagreb: Oksimoron, 2004), str. 23–24.

ovisno o broju onih kojima je poznata.¹⁵ Na “tržišnu vrijednost” informacija javnoga sektora nadovezuju se neformalni kontakti uprave i vanjskih aktera (lobiranje i dr.). I ovdje je proaktivna javnost jedan od najučinkovitijih instrumenata smanjivanja prostora za devijacije koje nerijetko slijede iz takvih kontakata.

U praksi, proaktivni segment prava na pristup informacijama smanjuje potrebu za vođenjem dijela postupaka povodom pojedinačnoga zahtjeva za pristup, te istodobno olakšava ostvarivanje prava na pristup putem pojedinačnoga zahtjeva. Adekvatna proaktivna otvorenost javnih tijela, u mjeri u kojoj pruža informaciju potrebnu u određenome slučaju, čini nepotrebnim ostvarivanje pristupa toj informaciji putem podnošenja zahtjeva i vođenja upravnoga postupka, što je pogodno kako za ovlaštenika prava na informaciju, tako i za javno tijelo. Istodobno, i kada je pristup pojedinoj informaciji moguć samo putem pojedinačnoga zahtjeva, proaktivne objave mogu inicirati odluku o podnošenju zahtjeva i/ili pojednostaviti taj pristup na način da se olakšava formuliranje zahtjeva za pristup, pružaju procesni savjeti strankama u postupku pristupa, omogućuje kontrola točnosti i potpunosti primljene informacije i sl.¹⁶

Šire promatrano, proaktivne mjere sastavni su čimbenik ostvarivanja uloge moderne demokratske države u informacijskome društvu. U prilog ovoj tezi poslužiti ćemo se Kellerhalsovim riječima:

“Država i javna uprava ne moraju se samo koristiti informacijskom i komunikacijskom tehnologijom da bi ispunile svoje zadaće, već u informacijskom društvu imaju i novu funkciju: trebaju jamčiti opskrbljivanje društva visokokvalitetnim i pouzdanim informacijama. Pored nasilja i siromaštva, neznanje je glavni problem društvenog organiziranja u koji država treba biti uključena. Ona mora ponuditi minimalnu infrastrukturu, utemeljenu na znanju, da bi ublažila dramatično naraslu ovisnost o informacijama i znanju. Pritom treba postupiti na način sličan onome koji je primijenila kod problema nasilja, koji je riješila monopoliziranjem uporabe sile, odnosno onome kojim je pristupila problemu siromaštva, jamstvima minimalne ekonomske sigurnosti (kao protutežu učincima strukturalne ekonomske moći).”¹⁷

¹⁵ Itzhak Galnoor, ur., *Government Secrecy in Democracies* (New York: Harper & Row, 1977), str. 77.

¹⁶ O dodatnim koristima vezanima uz proaktivno objavljivanje informacija v. npr.:

– Analitika – Centar za društvena istraživanja, *Ka proaktivnoj transparentnosti u Bosni i Hercegovini* (Sarajevo: Analitika, 2013), str. 6–7;

– Analitika – Centar za društvena istraživanja, *Podaci kao potencijal: ka politikama otvaranja javnih podataka u BiH* (Sarajevo: Analitika, 2014);

– Rebecca Zausmer, *Towards Open and Transparent Government: International Experiences and Best Practices* (London: Global Partners and Associates, 2011), str. 16–19.

¹⁷ Andreas Kellerhals Maeder, “Država, informacijsko društvo, ‘dobra vladavina’ i arhiv”, u *Modernizacija hrvatske uprave*, ur. Ivan Koprić (Zagreb: Društveno veleučilište, 2003), str. 230–231.

Suzimo li fokus, proaktivne mjere nužan su dio koncepta e-uprave, odnosno e-vlade. Taj koncept i praksa, razvijeni u okviru globalnoga pokreta reformi započetog devedesetih godina 20. stoljeća, potiču javni sektor na korištenje informacijsko-komunikacijske tehnologije, na djelotvornije pružanje i primanje usluga te podršku, u varijantama: vlada prema građaninu (*government-to-citizen* – G2C), vlada prema tvrtki (*government-to-business* – G2B), odnosno vlada prema vladi (*government-to-government* – G2G).¹⁸ Pritom na spomenutom području tehnologija – u ovom slučaju informacijsko-komunikacijska – nije imala samo ulogu pratećega servisa, već je tehnološki razvitak bio jedan od glavnih čimbenika koji su olakšali i stimulirali proaktivnu javnost¹⁹.

¹⁸ Opširnije o e-vladi, e-demokraciji, informacijskoj ekonomiji i ostalim elementima fenomena informacijskoga društva v. npr. u Rajko, *Informacijsko upravno pravo*, str. 21–29.

¹⁹ O ulozi informacijsko-komunikacijske tehnologije v. npr. u Zausmer, *Towards Open and Transparent Government*, str. 19.

3.

Metodološke napomene

Cilj je ove studije odgovoriti na ključno pitanje: u kojoj mjeri aktualni pravni okvir u Bosni i Hercegovini podupire, otežava, odnosno onemogućuje proaktivno objavljivanje ključnih informacija koje su u posjedu javnih tijela, te koji su ključni elementi zakonskoga okvira koji bi podupirao proaktivnu transparentnost institucija vlasti u Bosni i Hercegovini (dalje: BiH).

Pored uvodnih napomena o konceptu i važnosti proaktivnoga segmenta prava na pristup informacijama, analiziraju se:

- globalni i europski standardi razvoja prava na pristup informacijama, na razini međunarodnih kodifikacija i prakse međunarodnih sudova, neobvezujućih međunarodnih dokumenata, te inicijativa nevladinoga sektora;
- komparativna iskustva na području proaktivne transparentnosti u Europi
 - sumarno i na dva pojedinačna primjera dobre prakse, te analizom zakonodavstava zemalja u okruženju BiH;
- uobičajena ograničenja prava na pristup informacijama, radi kontekstualizacije stvarnog sadržaja i dosega tog prava, uključujući njegovu proaktivnu komponentu.

Zaključno se iznosi ocjena postojećega bosanskohercegovačkog normativnog okvira, analiziranoga glede različitih razina izvora prava (ustavne, zakonske i podzakonske odredbe) na državnoj i na entitetskoj razini²⁰, uz preporuke za njegovo poboljšanje radi dosizanja široko prihvaćenih zakonodavnih standarda na ovom području.

Studija je sastavljena kombiniranom analizom sljedećih elemenata:

- osnova pravne doktrine na području prava na pristup informacijama javnoga sektora;
- obvezujućih i neobvezujućih izvora međunarodnoga prava, te prakse međunarodnih sudova;
- preporuka nevladinoga sektora i drugih aktera upućenih u ovu materiju;
- odredaba zakona o pravu na pristup informacijama dijela europskih zemalja vezanih za proaktivnu javnost, te relevantne legislative BiH.

²⁰ Pritom postoje i pojedine odredbe posebnih propisa koje su vezane uz proaktivne mjere, ali njihova analiza nerazmjerno bi opteretila ovaj tekst, a njihovo izostavljanje ne utječe u bitnome na rezultate studije.

Komparativna analiza zakonodavstva europskih zemalja izvan okruženja BiH u najvećoj mjeri temelji se na sekundarnim izvorima, pa utoliko ne prepoznaje svaku specifičnost pojedine nacionalne legislative, ali omogućuje sumarno detektiranje trendova i prevladavajućih normativnih koncepata u ovoj oblasti. Glede zakonodavstva država u okruženju BiH usporedna je analiza detaljnija i temelji se na izvornim tekstovima zakona kojima je uređeno pravo na pristup informacijama, pri čemu je moguće da je izostavljen pojedini detalj koji utječe na spomenuti pravni okvir a sadržan je u nekome drugom propisu. Ipak, ni to ne bi trebalo biti od utjecaja na bazične rezultate istraživanja. Kao i u širem europskom kontekstu, na razini kriterija i kategorija primijenjenih kod sumarnih prikaza zakonodavstva u regiji, nemoguće je primijeniti model koji u cijelosti prepoznaje svaku specifičnost pojedine legislative, ali vjerujemo da primijenjeni modeli usporedbe osiguravaju utemeljenost generalnih zaključaka. Najdetaljnije je raščlanjeno bosanskohercegovačko zakonodavstvo, na kojem je fokus ove studije, u funkciji čije ocjene i unapređenja jesu ostali teorijski, normativni i drugi izvori uporabljeni u studiji.

4.

Globalni i europski standardi

Aktualnu fazu razvitka prava na pristup informacijama – uključujući njegov proaktivni segment – na međunarodnoj razini obilježavaju: (1) postupni pomak od *soft law* prema pravno obvezujućim dokumentima; (2) reinterpretno odredaba klasičnih kodifikacija u prilog ostvarivanju tog prava; (3) prihvaćanje proaktivnih mjera kao neodvojivoga dijela suvremene regulacije prava na pristup informacijama; (4) standardiziranje najmanjega zajedničkog nazivnika sadržaja proaktivnih mjera kao široko prihvaćenih smjernica zakonodavcima; (5) harmonizacija pojedinih elemenata nacionalne legislative u većem broju zemalja. Svako od navedenih pet obilježja u nastavku raščlanjujemo u glavnim crtama.

Glede izričitoga kodificiranja proaktivnih mjera obvezujućim pravnim instrumentima, trenutačno je najdalje otišla norma čl. 10. Konvencije Vijeća Europe o pristupu službenim dokumentima²¹. Tom je odredbom uređena objava dokumenata na inicijativu tijela javne vlasti na način da će ta tijela – kada je to prikladno – na vlastitu inicijativu poduzimati potrebne mjere radi objave službenih dokumenata koje posjeduju, radi promoviranja transparentnosti i učinkovitosti javne uprave, te radi ohrabriranja upućenoga sudjelovanja javnosti u pitanjima od općeg interesa.²²

Što se, pak, tiče izričite regulacije prava na pristup informacijama općenito, ukazujemo na odredbu čl. 42. Povelje temeljnih prava Europske unije. Tom je normom propisano pravo svakoga državljanina Europske unije te svake fizičke ili pravne osobe s prebivalištem ili registriranim uredom u državi članici na pristup dokumentima Europskoga parlamenta, Vijeća i Komisije.²³

²¹ “Council of Europe Convention on Access to Official Documents”, *Council of Europe Treaty Series* No. 205, 2009. Konvencija je za potpisivanje otvorena 18. 6. 2009. godine. Neobvezujući normativni prednici Konvencije su Preporuka Vijeća Europe o pristupu informacijama koje drže javne vlasti iz 1981. (“Recommendation No. R/81/19 on the Access to Information Held by Public Authorities”) i Preporuka Vijeća Europe o pristupu službenim dokumentima iz 2002. (“Recommendation No. R/2002/2 on the Access to Official Documents”).

²² Iako je ova studija primarno okrenuta generalnim pitanjima normiranja proaktivnih mjera, spomenimo i da su norme o proaktivnim mjerama sadržane i u nekim sektorskim kodifikacijama, poput Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju o okolišu i pristupu pravosuđu u pitanjima zaštite okoliša (Aarhuška konvencija, 1998), te Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije (2003).

²³ O standardima razvijenim na razini Organizacije američkih država (uključujući praksu Interameričkog suda za ljudska prava) i Afričke unije v. npr. u: Toby Mendel, *Freedom of Information: A Comparative Legal Study* (Paris: UNESCO, 2008), str. 10–14.

Za emancipaciju i širenje dosega prava na pristup informacijama važno je i postupno širenje interpretacije prava na slobodu izražavanja, do čega dolazi kroz pravnu praksu, osobito noviju praksu Europskoga suda za ljudska prava (dalje: ESLJP)²⁴. Sve klasične međunarodne kodifikacije ljudskih prava – poput Opće deklaracije o ljudskim pravima, Međunarodnoga pakta o građanskim i političkim pravima te Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje: Europska konvencija) – obuhvaćaju i normiranje prava na slobodu izražavanja. Međutim, niti su tvorci tih kodifikacija u vidu imali pravo na pristup informacijama javnoga sektora kao sastavni dio prava na slobodu izražavanja (tj., višedesetljetno ustaljeno stajalište da pravo na slobodu izražavanja ne implicira opće pravo na pristup informacijama), niti je to proizlazilo npr. iz prakse ESLJP-a. Ipak, spomenuta praksa posljednjih godina postupno proširuje interpretaciju prava na primanje informacije, kao elementa odredbe čl. 10. Europske konvencije, na način koji je relevantan za zaštitu prava na pristup informacijama. Tako ESLJP, primjerice, u t. 35. obrazloženja presude u predmetu *Társaság a Szabadságjogokért protiv Mađarske*²⁵, pored referiranja na svoju raniju restriktivniju praksu, dodaje da se u novije doba približio široj interpretaciji pojma slobode primanja informacije²⁶, a time i priznavanju prava na pristup informacijama. Eksplicitnije, u t. 20. obrazloženja presude u predmetu *Inicijativa mladih za ljudska prava protiv Srbije*²⁷, sud – pozivom na stajalište izraženo u presudi *Társaság* – podsjeća da pojam slobode primanja informacija obuhvaća pravo na pristup informacijama.

Priznanje općega prava na pristup informacijama javnoga sektora kroz sudsku praksu nalazimo i u presudi Interameričkoga suda za ljudska prava u predmetu *Reyes i drugi protiv Čilea*²⁸, ovdje u kontekstu prava na slobodu mišljenja i izražavanja. U presudi je, k tome, istaknuto da je za potpuno oživotvorenje tog prava nužno da države usvoje zakonodavne i druge mjere kojima se ostvaruje efektivno ostvarivanje prava na pristup informacijama, uz propisivanje ograničenih iznimki za pristup.

Nadalje, u prilog afirmaciji prava na pristup informacijama, a time neizravno i proaktivnim mjerama na tom području, ide više međunarodnih dokumenata, koji nisu pravno obvezujući, ali djeluju neizravno autoritetom svojih donositelja. Među njima su, primjerice, standardi UN-a razvijani kroz komentare i izvješća Posebnog izvjestitelja UN-a za slobodu mišljenja i izražavanja, te zajedničke deklaracije Posebnog izvjestitelja UN-a, Predstavnik za slobodu medija OESS-a i Posebnog

²⁴ U ograničenoj mjeri, ovdje je relevantna i praksa ESLJP-a vezana za pravo na poštivanje privatnoga života iz čl. 8. Europske konvencije. Više o tome v. u *ibid.*, str. 14–16.

²⁵ European Court of Human Rights (ECtHR), *Társaság a Szabadságjogokért vs. Hungary*, 14. 4. 2009.

²⁶ Cour européenne de Droits de l'Homme (CEDH), *Sdruženi Jihočeské Matky c. République Tchèque*, 10. 7. 2006.

²⁷ European Court of Human Rights (ECtHR), *Youth Initiative for Human Rights v. Serbia*, 25. 7. 2013.

²⁸ Inter-American Court of Human Rights, *Claude Reyes et al. v. Chile*, 19. 9. 2006.

izvjestitelja Organizacije američkih država za slobodu izražavanja²⁹. Primjerice, u godišnjem izvješću Posebnog izvjestitelja UN-a za 1998. godinu izrijekom je navedeno da pravo na traženje, širenje i primanje informacija postavlja pred države pozitivnu obvezu da osiguraju pristup informacijama, osobito imajući u vidu informacije koje države pohranjuju u različitim oblicima. U izvješću za 2000. godinu istaknuta je fundamentalna važnost ne samo demokracije i slobode, već i prava na participaciju te prava na razvoj. Zajednička deklaracija iz 1999. ukazuje, pak, da sloboda izražavanja neizravno podrazumijeva pravo javnosti na otvoreni pristup informacijama te pravo javnosti da zna što vlast čini u njezino ime³⁰, bez čega bi istina bila potisnuta, a sudjelovanje građana u vlasti ostalo fragmentirano. Prema Zajedničkoj deklaraciji iz 2004. godine, pravo na pristup informacijama temeljno je ljudsko pravo koje treba biti oživotvoreno sveobuhvatnim nacionalnim zakonodavstvom, utemeljenom na načelu maksimalne i presumirane dostupnosti informacija, uz usko propisivanje iznimki za pristup.

Na razini neobvezujućih dokumenata, svakako treba imati u vidu i preporuku SIGMA 46, sastavljenu u okviru zajedničkoga programa OECD-a i EU-a pod nazivom SIGMA, upravljenoga na potporu unapređenju upravljanja (*Support for Improvement in Governance and Management*)³¹, koja ističe potrebu redovite objave informacija od značaja za relativno veliki broj pojedinaca i skupina, uz paralelan zahtjev da se takvom objavom ne naštetiti relevantnim javnim ili privatnim interesima. Kao ključne pretpostavke za proaktivni pristup informacijama pritom su istaknuti uporaba interneta, sastavljanje i objava registara informacija objavljenih na internetu uz vodiče za pristup objavljenim informacijama, pri čemu selekcija informacija koje se objavljuju ne može biti povjerena isključivo javnom tijelu koje objavljuje odnosne informacije.

Najkonkretnija standardizacija proaktivnih mjera zasad postoji na razini dokumenata nevladinih organizacija i drugih aktera specijaliziranih za ovo područje. Tako se među načelima zakonodavstva o slobodi informiranja, proklamiranim od strane nevladine organizacije Article 19, nalazi i dužnost objave ključnih informacija te otvorenost sastanaka javnih tijela³², a proaktivno objavljivanje među ključnim je načelima multilateralne inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast³³. Nadalje, među vodećim načelima proaktivnoga pristupa informacijama navode se npr.

²⁹ Referiranje na sadržaj pojedinih izvješća i deklaracija u nastavku ovog odlomka prema Mendel, *Freedom of Information*, str. 8–9.

³⁰ O tome v. u *ibid.*, str. 8–9.

³¹ Mario Savino, *The Right to Open Public Administration in Europe: Emerging Legal Standards*, Sigma Paper No. 46 (Paris: OECD Publishing, 2010), str. 4. i 32–33.

³² Article 19, *The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation* (London: Article 19, 1999), str. 3–4. i 9–10.

³³ *Open Government Partnership*, prema: Analitika, *Ka proaktivnoj transparentnosti u Bosni i Hercegovini*, str. 2.

objava informacija u više formata, jednostavan pristup informacijama, njihova relevantnost, razumljivost, ažurnost i točnost, uz besplatan pristup elektroničkim informacijama. U tom smislu temeljne vrste informacija podložnih proaktivnoj objavi obuhvaćaju informacije o javnim uslugama, javnoj nabavi i proračunu, popise registara i baza podataka i dr., kao i često postavljane zahtjeve kao indikator određivanja prioriteta kod aktivne objave informacija.³⁴ Još precizniji prijedlog standardizacije informacija koje je potrebno proaktivno objavljivati postavila je Darbishire³⁵. Taj predloženi standard obuhvaća:

- institucionalne informacije (uključujući propise i informacije o nadležnostima),
- organizacijske informacije (uključujući informacije o osoblju i njihovim kontaktima),
- operativne informacije (javne politike, procedure, izvješća i sl.),
- odluke i druge formalne akte (uz popratne dokumente),
- informacije o javnim uslugama (uključujući vodiče, formulare i dr.),
- proračunske informacije,
- informacije o sjednicama i sastancima otvorenima za javnost,
- informacije o procedurama donošenja odluka i mehanizmima sudjelovanja javnosti u tim procedurama,
- informacije o subvencijama,
- informacije o javnim nabavama,
- informacije o listama, registrima i bazama podataka u posjedu javnih tijela,
- publikacije i njihov cjenik,
- informacije o žalbenim postupcima i mehanizmima za rješavanje sporova,
- informacije o pravu na pristup informacijama (uz upute o podnošenju zahtjeva/ žalbe i kontaktiranju službenika za informiranje),
- zapisnike parlamentarnih sjednica, te
- sudske odluke.

Pritom se, prema autoritativnom prijedlogu Darbishire, načelo proaktivne objave treba odnositi na sva javna tijela (zakonodavna, izvršna i sudbena), te na privatna tijela koja obavljaju javne funkcije. Kao minimum, sva javna tijela trebala bi objavljivati informacije o svojim nadležnostima, načinu funkcioniranja, načinu trošenja javnih sredstava, te uslugama koje pružaju.

³⁴ Zausmer, *Towards Open and Transparent Government*, str. 20–21.

³⁵ Helen Darbishire, *Proactive Transparency: The Future of the Right to Information?: A Review of Standards, Challenges and Opportunities* (Washington: World Bank Institute, 2011), str. 21–22.

5.

Opseg i forma reguliranja proaktivnih mjera: komparativna iskustva

Dio europskih standarda neizravno se razvija prihvaćanjem pojedinih elemenata proaktivne otvorenosti u prevladavajućem ili znatnom broju europskih zemalja. Komparativni dio studije, iznesen u nastavku, prezentira temeljne principe europskih nacionalnih zakonodavstava na području proaktivne transparentnosti, detaljniji prikaz legislative dviju europskih zemalja različitih političkih i pravnih tradicija čija zakonodavstva na ovom području čine primjer dobre prakse, te raščlambu zakonodavstava pet zemalja iz okruženja BiH.

5.1. Ključne tendencije u domeni proaktivne transparentnosti u Europi

Raspoložive komparativne analize zakonskog i institucionalnog okvira u Europi jasno ukazuju na trend zakonskoga normiranja proaktivne transparentnosti javnih tijela i osiguravanja odgovarajuće provedbene institucionalne infrastrukture. Tako analiza legislative 26 europskih zemalja glede informacija za koje je propisana samoinicijativna objava³⁶ sumarno navodi zastupljenost pojedinih elemenata proaktivnih mjera u nacionalnim zakonodavstvima:

- u najmanje 18 zemalja: kontakt-informacije službenika za informiranje i/ili informacije o načinima pristupa informaciji;
- u barem 17 zemalja: informacije o organizacijskoj strukturi javnoga tijela (uključujući informacije o osoblju i njihovim kontaktima), informacije o nadležnostima, djelatnostima, odlukama i aktima, te informacije o procedurama donošenja odluka i sudjelovanju javnosti u tim procedurama;
- u najmanje 14 zemalja: kazalo (indeks) ili registar informacija u posjedu javnoga tijela ili o vrstama posjedovanih informacija;

³⁶ “Administrative Information and Proactive Publication”, Right2INFO – Good Law and Practice, 9. 9. 2013.

- u barem 11 zemalja: proračunske informacije (u ostalima se često navodi da su spomenute informacije dostupne iz centraliziranih izvora), te informacije o javnim nabavama (kako prije, tako i nakon sklapanja ugovora);
- u samo pet zemalja obuhvaćenih analizom propisano je malo ili nimalo proaktivne objave.

Iako je netom izneseno podložno stalnim promjenama, generalno možemo zaključiti da su na području proaktivne transparentnosti zakonodavci skloni normirati obvezu objave tehničkih informacija u većoj mjeri i/ili prije negoli propisati ostale elemente proaktivnosti, poput informacija o javnim financijama, javnoj nabavi i ugovaranju i dr.

Istraživanje OECD-a³⁷ iz 2010. nudi detaljnije informacije glede obvezatnih proaktivnih mjera propisanih zakonodavstvom o pravu na pristup informacijama u europskim zemljama obuhvaćenima istraživanjem. Ti su podaci sumarno navedeni u sljedećoj tablici.

³⁷ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), "Proactive disclosure of information", u *Government at a Glance* (Paris: OECD Publishing, 2011).

Tablica 5.1. Proaktivne mjere u zakonima o pristupu informacijama dijela europskih zemalja

Država	Proaktivne mjere											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Austrija												
Belgija										x		
Češka	x	x							x	x	x	x
Danska												
Estonija	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Finska	x	x	x	x	x		x	x				x
Francuska	x	x								x	x	x
Irska										x	x	
Island												
Italija	x	x	x	x	x	x				x	x	x
Luksemburg												
Mađarska	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x
Nizozemska												
Norveška												
Poljska		x					x			x		x
Portugal	x	x	x		x			x	x	x	x	
Rusija	x			x		x	x	x	x		x	x
Slovačka	x			x						x		x
Španjolska	x	x	x		x				x	x		
Švedska												
Švicarska												
Turska	x	x	x		x		x			x	x	x
Ujedinjeno Kraljevstvo											x	x
Ukrajina		x		x					x	x	x	x
Ukupno zemalja od 24 koje su uključene	11	11	7	7	7	3	6	5	7	13	11	12

Izvor: OECD, "Proactive disclosure of information", u *Government at a Glance 2011*, str. 143

Proaktivne mjere – legenda:

1 – proračunski dokumenti

2 – godišnja izvješća, uključujući financijske podatke

3 – revizijska izvješća

4 – sva politička izvješća

5 – ugovori iznad propisane vrijednosti

6 – popis javnih službenika i njihovih plaća

7 – skupovi upravnih podataka

8 – informacije o vrstama evidencijskih sustava, njihovu sadržaju i uporabi

9 – informacije o unutarnjim procedurama, priručnici i upute

10 – opis strukture i funkcija javnoga tijela

11 – godišnje izvješće o primjeni zakonodavstva o pristupu informacijama

12 – procesne informacije o ostvarivanju prava na pristup informacijama

I ovo istraživanje pokazuje najveću sklonost propisivanju obveze objave organizacijskih informacija, u znatnoj mjeri i proračunskih, te informacija vezanih za ostvarivanje prava na pristup informacijama, a u manjoj mjeri ostalih kategorija informacija obuhvaćenih analizom – revizijskih i političkih izvješća, informacija o sklopljenim ugovorima, javnim službenicima/dužnosnicima i njihovim plaćama, skupovima upravnih podataka, evidencijskim sustavima, te unutarnjim procedurama.

Spomenuto istraživanje pokazuje, također, da je razina obligatorne regulacije proaktivne transparentnosti najvećim dijelom obrnuto razmjerna percipiranome stupnju demokratskoga razvoja pojedine zemlje, prije svega jer je u uhodanim demokracijama dovoljan stupanj proaktivnih mjera postignut i bez striktno legislative. U prilog tome ide dio rezultata OECD-ovog istraživanja koji je obuhvatio rutinsku proaktivnu objavu informacija u dijelu koji nije izričito propisan, gdje su zemlje razvijene demokracije znatno zastupljenije, no taj dio nije prenesen u ovu studiju, primarno posvećenu formalnoj regulaciji proaktivnih mjera. Kada se u okviru istraživanja OECD-a, u dijelu koji se odnosi na europske zemlje, objedinjeno promatraju ne samo kriteriji izričite regulacije već i prakse rutinske proaktivne objave, zemlje koje se uobičajeno poimaju razvijenim demokracijama, a u prethodnoj tablici (ograničenoj na izričitu regulaciju) nisu u većoj mjeri zastupljene, primjenjuju, primjerice, sljedeći broj od ukupno 12 razmotrenih proaktivnih mjera: Island, Nizozemska i Ujedinjeno Kraljevstvo po 10, Danska i Švedska po 8, Irska i Švicarska po 7, Austrija, Belgija i Norveška po 6 mjera itd.

Pored toga, objedinjeno promatranje pokazatelja izričite regulacije i prakse rutinske proaktivne objave informacija pokazuje široku primjenu proaktivnih mjera u zakonodavstvima i praksi europskih zemalja. To upućuje na zaključak da je među europskim zemljama proaktivna javnost na razini legislative i političko-upravne prakse prepoznata i priznata kao nužna komponenta ostvarivanja prava na pristup informacijama, ali i kao sastavni element konstrukcije demokratske države.

Stoga izostanak određenog broja elemenata proaktivnosti u zakonodavstvima pojedinih razvijenih zemalja, uz istodobno postojanje ustaljene prakse proaktivne javnosti u njima, ne može biti argument za neuvrštavanje tih elemenata u zakonodavstva zemalja u tranziciji i onih s nižim stupnjem demokratskoga razvitka, uključujući BiH. Štoviše, upravo u potonjim zemljama potreba prihvaćanja što više razine proaktivnoga segmenta prava na pristup informacijama putem imperativne regulacije dodatno dobiva na važnosti.

5.2. Primjeri dobre prakse: zakonodavstva Finske i Mađarske

U ovom dijelu vrijedi razmotriti i dostupne podatke o zakonodavstvima Finske i Mađarske kao primjere dobre legislativne prakse u ovoj oblasti.³⁸

Finska ima vrlo razrađenu legislativu proaktivne objave informacija, uz presumiranu dužnost objave svih službenih dokumenata koji ne ulaze u posebno propisane iznimke (negativna enumeracija). Općenito, smatra se da je pojedini dokument ušao u javnu domenu ulaskom u javni registar, odnosno kada je određeno tijelo završilo razmatranje pojedine stvari, uz posebnu regulaciju časa ulaska pojedinih vrsta dokumenata u javnu domenu (npr. javni natječaji, pozivi na davanje mišljenja, prijedlozi proračuna, dokumenti primljeni od trećih osoba i dr.).

Iznimke (ograničenja) odnose se na razloge uobičajene u većem broju zakonodavstava o pristupu informacijama, poput međunarodnih odnosa, kaznenih istraga, policijskih registara i planova, aktivnih sudskih postupaka, sigurnosti osoba i infrastrukture, hitnih situacija, državne sigurnosti, obrambenih obavještajnih podataka, financijske, porezne i monetarne politike (ako bi objava ugrozila njihovu provedbu), nadzora financijskih tržišta i osiguravajućih kuća (ako bi objava naštetila njihovoj vjerodostojnosti ili funkcioniranju), ekonomske statistike ili operativnih planova (ako bi njihova preuranjena objava utjecala na tržišta), zaštite okoliša, inspekcijskih i drugih nadzornih poslova, podataka dragovoljno predanih vladi isključivo u istraživačke svrhe, profesionalnih i poslovnih tajni, te pojedinih kategorija osobnih podataka. Dio dokumenata ne potpada pod definiciju službenih dokumenata, pa ne podliježu ni obvezi objave (npr. pisma upućena vladinim dužnosnicima koja nisu vezana uz njihovu dužnost, neslužbene zabilješke i slični pripremni materijal, dokumenti predani vladi kao izgubljena imovina i sl.).

Zakon propisuje i upravljanje informacijama i zapisima na način koji olakšava njihovu dostupnost, kao i dužnost javne vlasti da dokumentira svoje aktivnosti, te da pruži informacije o planovima izmjene zakonodavstva, uključujući procjenu učinaka propisa i razmotrenih alternativa. Takav koncept otvorene vlasti poduprt je interaktivnim internetskim stranicama javnih tijela.

Mađarski Zakon ističemo prvenstveno zbog Aneksa koji mu je pridodan, a koji sadrži 34 precizno formulirane kategorije informacija čija je proaktivna objava od strane javnih tijela obvezatna, a koje su podijeljene u tri skupine: organizacijske i kadrovske informacije, informacije o djelatnostima i aktivnostima, te informacije o financijskome upravljanju, s propisanim rokovima njihova ažuriranja i čuvanja.

³⁸ Izvori spomenutog dijela komparativnih podataka: Finska – Alysia Davis 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: (Background Paper)* (Ottawa: Library of Parliament, 2010), str. 13–16, gdje je analiziran i finski Zakon o otvorenosti vladinih aktivnosti (“Act on the Openness of Government Activities”); Mađarska – Zakon o slobodi informacija putem elektroničkih sredstava, usvojen 4. 7. 2005. (“Act XC of 2005 on the Freedom of Information by Electronic Means”).

Sumarno govoreći, riječ je o informacijama koje se odnose na organizacijsku strukturu, kontakte, rukovoditelje i službenike zadužene za odnose s korisnicima usluga, sastav kolegijalnih tijela, subordiniranih tijela i fondacija, tiskovine utemeljene od strane tijela, nadređena i nadzorna tijela, temeljne pravne propise koje tijelo primjenjuje, vrste postupaka i informacije o njima, kao i javne usluge. Pored toga, u obvezatni sadržaj proaktivne transparentnosti u Mađarskoj ulaze i: popis baza podataka i evidencija, publikacije, postupak donošenja odluka (uključujući informacije o sjednicama tijela), nacrti pravne regulacije, tehnički opisi natječaja za izvedbu javnih poslova, javni nalazi istraga i revizija, indikatori mjerenja učinkovitosti rada, rezultati propisanih statističkih istraživanja, sklopljeni ugovori i opći uvjeti ugovaranja, proračun i izvješća o njegovu ostvarivanju, sumirani podaci o broju zaposlenih i njihovim primanjima, subvencije, javna nabava, informacije propisane Zakonom o koncesijama, te isplate veće od pet milijuna forinti koje se ne odnose na obavljanje temeljne djelatnosti javnoga tijela.

Odredbe Zakona ne utječu na obveze javnoga tijela prema Zakonu o zaštiti podataka i drugim zakonima mjerodavnima za objavu javnih informacija. Ministar nadležan za civilnu nacionalnu sigurnost, uz mišljenje Povjerenika za informiranje, ovlašten je drukčije odrediti opseg informacija koje se proaktivno objavljuju na tom području.

Zakonom su uređeni i:

- Središnji elektronički popis javnih informacija, kojim – radi osiguravanja jednostavnoga i brzog pristupa elektronički dostupnim informacijama – upravlja Ministarstvo informatike i komunikacija, a koji sadrži sažetak deskriptivnih informacija o internetskim stranicama javnih tijela te njihovim bazama podataka i registrima, te
- Jedinstveni sustav pristupa javnim informacijama, kojim također upravlja navedeno ministarstvo, sa ciljem ujednačavanja kriterija i mogućnosti pretraživanja elektroničkoga pristupa informacijama javnih tijela.

Propisana je i javnost zakonodavne procedure te sudskih odluka, uz pravila o anonimizaciji osobnih podataka u tim odlukama.

5.3. Zakonodavstva zemalja u okruženju BiH

Glede legislative zemalja iz okruženja BiH, analizirane su odredbe sljedećih propisa:

- u Crnoj Gori – Zakona o slobodnom pristupu informacijama³⁹,
- u Hrvatskoj – Zakona o pravu na pristup informacijama⁴⁰,
- u Makedoniji – Zakona o slobodnom pristupu informacijama javnoga karaktera⁴¹,
- u Sloveniji – Zakona o pristupu informacijama od javnoga značaja⁴²,
- u Srbiji – Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja⁴³.

Regulaciju proaktivnih mjera sadržanu u navedenim propisima sažimamo u sljedećim dvjema tablicama.

U prvoj tablici predstavljena je zastupljenost pojedinih proaktivnih mjera u svakom od tih zakona, pri čemu je postojanje pojedine mjere prikazano brojem članka odnosno zakona u kojem je ta mjera uređena.⁴⁴

U drugoj tablici dodatno raščlanjujemo pojedine elemente minimalno propisanoga sadržaja samoinicijativne objave na internetskoj stranici javnoga tijela. Kao osnov za sistematizaciju elemenata legislative u ovoj oblasti primijenjena je kategorizacija koju je razvila Darbshire (v. poglavlje 3), uz manje prilagodbe. Napominjemo da su u dijelu razmotrenih zakona pojedini od navedenih elemenata sadržani u odredbama koje se ne odnose na minimalni sadržaj internetske stranice javnoga tijela, pa u tom dijelu upućujemo na tablicu 5.2.

³⁹ “Zakon o slobodnom pristupu informacijama”, *Službeni list Crne Gore* 44/12.

⁴⁰ “Zakon o pravu na pristup informacijama”, *Narodne novine* 25/13.

⁴¹ “Zakon za sloboden pristap do informacii od javen karakter”, *Služben vesnik na Republika Makedonija* 13/06, 86/08 i 6/10.

⁴² “Zakon o dostopu do informacij javnega značaja”, *Uradni list Republike Slovenije* 51/06 i 23/14.

⁴³ “Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja”, *Službeni glasnik Republike Srbije* 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10.

⁴⁴ Na terminološkoj razini, crnogorski Zakon jedini spominje termin “proaktivni pristup” (čl. 12), dok se u hrvatskome Zakonu kao jedan od dvaju načina omogućavanja pristupa informacijama izrijeком navodi pravodobna objava informacija javnih tijela o svome radu na primjeren i dostupan način (čl. 17. st. 1. t. 1).

Tablica 5.2. Proaktivne mjere u zakonima o pristupu informacijama zemalja u okruženju BiH

Mjera	Crna Gora	Hrvatska	Makedonija	Slovenija	Srbija
Propisan minimalni sadržaj na internetskoj stranici javnoga tijela	12	10	10	10, 10.a	(Uputstvo, t. 19–40) ⁴⁵
Priručnik ili upute			36		(37) ⁴⁶
Registar (katalog, vodič) informacija	11, (41) ⁴⁷	10	9	8	(39, 40) ⁴⁸
Imenovanje ovlaštene osobe	11	13	8, 11	9	38
Izričite odredbe o nadzornim i/ili inspekcijskim ovlastima neovisnoga tijela u odnosu na proaktivnu objavu	39	41–59		(32) ⁴⁹	25
Odredbe o pravno neobvezujućim nadležnostima neovisnoga tijela	39	35	32	(32) ⁵⁰	35
Objava dokumenata radi savjetovanja s javnošću		11			
Javnost rada (sjednice javnih tijela)		12			

⁴⁵ Srbijanski Zakon ne sadrži odredbe o minimalnome sadržaju proaktivno objavljenih informacija na internetskoj stranici javnoga tijela, ali je taj sadržaj reguliran "Uputstvom za izradu i objavljivanje informatora o radu državnog organa" (*Službeni glasnik Republike Srbije* 68/10), donesenog od strane Povjerenika na temelju ovlasti iz čl. 40. Zakona.

⁴⁶ Priručnik za ostvarivanje prava izdaje Povjerenik za informacije od javnog značaja, a ne tijela javne vlasti.

⁴⁷ Pored vodiča za pristup informacijama, koji je dužno objaviti i redovito ažurirati svako javno tijelo, crnogorski Zakon u čl. 41. propisuje i centralizirani informacijski sustav pristupa informacijama, koji vodi neovisno tijelo nadležno za pristup – Agencija za zaštitu podataka o ličnosti i pristup informacijama. Donekle je drukčiji koncept Središnjega kataloga službenih dokumenata Republike Hrvatske (v. čl. 5. t. 9, čl. 10. st. 3. i 4, i čl. 17. st. 1. hrvatskoga Zakona), koji ne vodi neovisno tijelo (Povjerenik za informiranje), već Digitalni informacijsko-dokumentacijski ured, kao sljednik HIDRA-e (v. bilj. br. 77 i 78). U Sloveniji je normiran Državni katalog informacija od javnoga značaja (v. čl. 8. st. 2. slovenskoga Zakona), koji vodi nadležno ministarstvo.

⁴⁸ Ovdje je riječ o informatoru s temeljnim podacima o radu javnoga tijela koji se izrađuje najmanje jednom godišnje. Uvid u informator moguć je na zahtjev. Objava informatora na internetskoj stranici nije propisana Zakonom, već Uputstvom za izradu i objavljivanje informatora o radu državnog organa. Prema t. 11. st. 1. Uputstva, državno tijelo koje posjeduje, zakupljuje ili po drugoj osnovi koristi internetsku stranicu dužno je na toj stranici objaviti i informator. Uputstvom je propisano i mjesečno ažuriranje podataka u informatoru (t. 17. st. 1).

⁴⁹ Radi se o ovlastima nadležnog ministarstva, a ne neovisnog tijela – Povjerenika za pristup informacijama od javnoga značaja.

⁵⁰ Vidjeti prethodnu bilješku.

Tablica 5.3. Obvezatni elementi sadržaja koji se objavljuje na internetskoj stranici javnoga tijela

Element	Crna Gora	Hrvatska	Makedonija	Slovenija	Srbija ⁵¹
Institucionalne informacije	x	x	x	x	x
Organizacijske informacije	x	x	x	x	x
Operativne informacije	x	x	x	x	x
Informacije o javnim uslugama	x		x	x	x
Proračunske informacije		x		x	x
Informacije o sjednicama		x			x
Informacije o procedurama donošenja odluka i mehanizmima sudjelovanja javnosti					x
Informacije o subvencijama		x			x
Informacije o javnim nabavama		x	x	x	x
Informacije o registrima i bazama podataka	x	x		x	x
Publikacije			x		
Informacije o žalbenim postupcima i mehanizmima rješavanja sporova					x
Informacije o pravu na pristup informacijama		x	x		x
Zapisnici sjednica		x			
Odgovori na često postavljana pitanja		x		x	x
Pojedinačni akti i ugovori o raspolaganju financijskim sredstvima i državnom imovinom	x				
Liste obračuna zarada javnih dužnosnika	x				x

⁵¹ U odnosu na Srbiju, navedeni su elementi propisani Uputstvom za izradu i objavljivanje informatora o radu državnog organa (v. bilj. br. 46), dakle podzakonskim propisom.

Sumiranjem podataka iz **tablice 5.2.** možemo zaključiti sljedeće:

- svih pet razmotrenih zakonodavstava propisuje minimalni sadržaj koji se objavljuje na internetskim stranicama javnoga tijela (u Srbiji je to propisano podzakonskim propisom), kao i mjere koje se odnose na registar informacija, imenovanje ovlaštene osobe, te tzv. *soft* ovlasti neovisnog tijela, odnosno nadležnog tijela državne uprave;
- neka forma centralnoga registra informacija propisana je u crnogorskom, hrvatskom i slovenskom zakonu, pri čemu je na zakonskoj razini sadržaj centralnoga registra, barem u glavnim crtama, normiran u Crnoj Gori i Hrvatskoj;
- u četiri zemlje postoji neki oblik inspekcijskoga ili drugog nadzora nad provedbom barem dijela proaktivnih mjera, pri čemu je inspekcijski nadzor od strane neovisnoga tijela u odnosu na cjelinu normiranih proaktivnih mjera propisan samo u Crnoj Gori;
- obvezatne proaktivne mjere vezane za objavu dokumenata radi savjetovanja s javnošću te za javnost rada tijela zakonom su propisane samo u Hrvatskoj.

Na razini zakona kojima je uređeno pravo na pristup informacijama, predviđeni su sljedeći oblici nadzora nad provedbom propisanih proaktivnih mjera:

- inspekcijski nadzor od strane neovisnoga nadzornog tijela (agencija, povjerenik)
 - Crna Gora, Hrvatska;
- ovlast neovisnoga tijela da utvrdi povredu ili propuštanje izvršenja obveza i naloži izvršenje obveza (postupak koji nije definiran kao inspekcijski nadzor)
 - Srbija;
- općenite odredbe o inspekcijskome nadzoru provedbe zakona od strane nadležnoga ministarstva – Slovenija, Srbija;
- prekršaji vezani za kršenje (dijela) odredaba o proaktivnim mjerama – svih pet država;
- sudski nadzor, koji se nadovezuje na spomenute instrumente, u svih pet zemalja predviđen je u okviru upravnoga spora, odnosno prekršajnoga postupka.

Analizirana legislativa zemalja u okruženju BiH ne sadrži posebne odredbe o odnosu proaktivne objave i tipičnih ograničenja prava na pristup informacijama. Ponegdje su predviđene izričite odredbe o neobjavi informacija koje potpadaju pod neki od režima ograničenja, odnosno o neprimjeni odredaba o proaktivnoj objavi na informacije kojima je pristup ograničen (npr. čl. 12. st. 4. crnogorskoga Zakona, odnosno čl. 10. st. 4. hrvatskoga Zakona), iako bi primjenom općeprihvaćenih načela pravne interpretacije takav zaključak slijedio i bez izričite odredbe.

Nadalje, sažmemo li podatke u **tablici 5.3.** dolazimo do sljedećih zaključaka:

- u svih pet zemalja propisana je proaktivna objava institucionalnih, organizacijskih i operativnih informacija;
- visoka razina podudarnosti (četiri od pet država) postoji glede normiranja objave informacija o javnim uslugama, javnim nabavama, te o registrima i bazama podataka;

- većina zemalja (tri od pet) propisuje objavu informacija o proračunu, pravu na pristup informacijama, te o često postavljanim pitanjima.

U odnosu na sistematizaciju proaktivnih mjera koju je ponudila Darbshire, većina zemalja u okruženju BiH propisuje te mjere, ali u svim državama nije propisan minimalni sadržaj koji je predložila Darbshire. Naime, postoje praznine u regulaciji vezanoj za način trošenja javnih sredstava te javne usluge koje se pružaju.

Što se, pak, tiče usporedbe sa sumarnim rezultatima komparativnih istraživanja navedenih u potpoglavlju 5.1. ove studije, generalno se uočava podudarnost između zakonodavstava u regiji i legislativa obuhvaćenih spomenutim usporednim istraživanjima kada je riječ o najzastupljenijim skupinama informacija koje podliježu obvezatnoj objavi. Između pet razmotrenih zakonodavstava država u okruženju BiH, najpotpuniju regulaciju sadržaja koji se obvezatno objavljuje na internetskoj stranici javnoga tijela imaju Crna Gora i Hrvatska, te Srbija (na podzakonskoj razini). Najpreciznije uređenje pojedinih kategorija informacija koje se obvezatno objavljuju na internetu sadržano je u srbijanskome Uputstvu za izradu i objavljivanje informatora o radu državnog organa.

Glede *obiju tablica*, normativne solucije koje su zastupljene u manjem broju zemalja ili u samo jednoj od njih ne treba promatrati kao varijantu koja ne zaslužuje biti uvrštena u zakonodavstvo prilikom cjelovitoga pristupa regulaciji proaktivnih mjera. Naprotiv, ti elementi predstavljaju primjer dobre prakse u pojedinoj legislativi, koji zasad nije ušao i u ostala zakonodavstva na ovom području.

6.

Proaktivna transparentnost i ograničenja prava na pristup informacijama⁵²

Stvarni sadržaj svakoga priznatog prava zbiljski je određen propisanim ograničenjima tog prava. Jednako vrijedi za pravo na pristup informacijama, uključujući njegov proaktivni segment. Stoga, nakon analize globalnih i europskih standarda, te komparativnih iskustava na ovom pravnom području – sa fokusom na najbolju praksu – a prije analize postojeće bosanskohercegovačke regulacije u svjetlu navedenih standarda i dobre prakse, donosimo objedinjene temeljne naznake ograničenja prava na pristup informacijama, uz dodatni osvrt na ta ograničenja u kontekstu proaktivnih mjera. Pritom nespornom smatramo presumiranu dostupnost informacija javnoga sektora uz negativnu enumeraciju ograničenja prava na pristup tim informacijama, te dostupnost informacija javnoga sektora bez obveze dokazivanja individualnoga interesa za pristup pojedinoj informaciji kao općeprihvaćene standarde u modernim zakonodavstvima na ovom području.

Općenito, ograničenja prava na pristup informacijama javnoga sektora su sadržajna i vremenska. Pored toga, ograničenja su uobičajeno podložna različitim oblicima testova (tj. ograničenjima ograničenja) različitih naziva, poput testa pretežnosti interesa, škodljivosti, javnoga interesa, razmjernosti (proporcionalnosti) i dr.

Sadržajna ograničenja odgovaraju na tri pitanja: (1) koje informacije nisu presumirano dostupne; (2) koje od tih informacija podliježu režimu obligatorne, a koje režimu fakultativne nedostupnosti, tj. kojim informacijama se pristup mora, a kojim može uskratiti; (3) kako je uređen pristup dijelovima nedostupnih informacija u odnosu na koje ne postoje razlozi za ograničenje pristupa? U odnosu na drugo pitanje ne postoje široko prihvaćeni standardi, a u dijelu zakonodavstava niti takvo razlikovanje. Što se, pak, tiče trećega pitanja, nema razloga za nedostupnost onih dijelova informacije koji ne potpadaju pod režim ograničenja ako se pristupom tom dijelu informacije ne kompromitira sadržaj nedostupnoga dijela informacije. Stoga analizu nastavljamo odgovorom na prvo pitanje.

⁵² Sistematiziranje i analiza uobičajenih ograničenja prava na pristup informacijama, sadržano u ovom dijelu studije, u glavnim se crtama bazira na ranijem autorovu razmatranju (Rajko, *Informacijsko upravno pravo*, str. 121), dok u preostalom dijelu čini izvorno autorovo izlaganje.

U okviru informacija javnoga sektora, pristup je uobičajeno ograničen osobnim podacima, tajnim (klasificiranim) podacima, te pojedinim vrstama informacija koje ne ulaze u navedene dvije skupine, ali postoje opravdani razlozi za njihovu nedostupnost (npr. međunarodne obveze, interesi kaznenih i drugih istraga i nadzora, zaštita internoga postupka donošenja odluka, zaštita intelektualnoga vlasništva i dr.). U takvim slučajevima od važnosti nije samo regulacija prava na pristup informacijama, već i ostalih propisa kojima je uređeno upravljanje informacijama javnoga sektora koje ulaze u neki od režima ograničenja pristupa.

U okviru sadržajne dimenzije ograničenja pristupa informacijama, potrebno je odvojeno promatrati potrebu zaštite osobnih podataka u odnosu na zaštitu ostalih vrsta nedostupnih informacija. Naime, zaštita osobnih podataka čini središnji dio materije zaštite privatnosti, te je riječ o pravu konvencijskoga, a najčešće i ustavnog ranga, dakle, o pravu koje nije subordinirano pravu na pristup informacijama. Ostala tipična ograničenja, pak, štite određeni legitimni javni ili privatni interes, ali ne i pravo čija bi važnost predstavljala ekvivalent skupu prava vezanih uz privatnost.

S druge strane, zaštita privatnosti, a time i osobnih podataka, ne proteže se na sve osobne podatke, a osobito ne na podatke čija zaštita nije nužna za zaštitu privatnosti pojedine osobe. Među osobnim podacima koji ne ulaze u okvir načelno nedostupnih informacija jesu i osobni podaci javnih dužnosnika i službenika, rjeđe i drugih osoba, koji su nužno javno dostupni radi ostvarivanja prava na pristup informacijama. Vezano za proaktivnu otvorenost javnih tijela, naročito nema razloga za zaštitu osobnih podataka koji se odnose na sastav pojedinih tijela, odgovorne i kontakt-osobe, njihove kvalifikacije, primanja i sl., kao ni za zaštitu osobnih podataka ugovornih partnera javnih tijela te korisnika javnih subvencija, donacija i sl. Takvi podaci ne ulaze u sferu zaštite privatnosti – oni su nužni za uvid javnosti u način rada javnih tijela te za jačanje povjerenja javnosti u javne institucije, kao i za efektivnu kontrolu nad tim tijelima, a pozivanju na poslovnu tajnost nema mjesta kod angažiranja proračunskih sredstava.

Različiti testovi koji predstavljaju ograničavanje ograničenja predviđaju različite kriterije i postupke primjene, ali zajedničko im je “vaganje” treba li u konkretnome slučaju ipak dopustiti pristup informaciji unatoč tome što je ta informacija načelno nedostupna. Stoga je ovdje relevantno pitanje proteže li se provedba testa i na proaktivne mjere? Na regulacijskoj razini, ovdje postoje dvije tipične varijante, koje predstavljamo na primjerima prethodno razmotrenih zakona – crnogorskoga i hrvatskog.

U prvoj varijanti, provedba testa nije izrijeком ograničena na postupak povodom pojedinačnoga zahtjeva za pristup informacijama, tj. na reaktivni segment prava pristupa, kao npr. u normi čl. 16. st. 1. crnogorskoga Zakona, kojim je uređen test štetnosti objave informacija. Doduše, djelomični otklon od takve “neutralnosti” regulacije testa nalazi se u povezanoj odredbi čl. 17. toga zakona, kojom je normiran standard prevladavajućega javnog interesa, uz korištenje stipulacije “kada tražena informacija...”.

U drugoj varijanti, test javnoga interesa se, na prvi pogled, provodi samo u postupcima vezanima za reaktivni segment prava na pristup informacijama, a

ne i kod proaktivnoga objavljivanja. Do takvog zaključka npr. dovodi isključivo gramatička interpretacija čl. 16. st. 1. hrvatskoga Zakona, koji sadrži, između ostalog, i sljedeću formulaciju: “Tijelo javne vlasti nadležno za postupanje po zahtjevu za pristup informaciji iz članka 15. stavka 2. točke 2., 3., 4., 5., 6. i 7. i stavka 3. ovog Zakona, dužno je, prije donošenja odluke, provesti test razmjernosti i javnog interesa.” Ipak, smatramo da primjena sistematske, logičke i teleološke tehnike interpretacije cjeline teksta hrvatskoga Zakona dovodi do zaključka da nema pravno opravdanoga razloga isključiti primjenu testa u odnosu na proaktivne obveze javnih tijela.⁵³

Sumarno govoreći, glede ograničenja prava na pristup informacijama u proaktivnome segmentu tog prava, stajališta smo da nema razloga da u odnosu na proaktivnu dostupnost informacija javnoga sektora vrijede stroži sadržajni i/ili vremenski kriteriji ograničenja pristupa u odnosu na reaktivnu dostupnost, što uključuje i primjenu propisanih testova na jednak način. Kako se proaktivne mjere provode na inicijativu sâmog javnog tijela, to je tijelo po službenoj dužnosti obavezno primjenjivati i test u odnosu na informacije koje je dužno objaviti.

Pritom je otvoreno pitanje treba li – neovisno o tome je li u pojedinom slučaju propisan test i na koji se način provodi, te neovisno o drugim ograničenjima pristupa propisanim za reaktivni pristup – na području proaktivne javnosti presumirano biti dostupan minimum informacija nužan za ostvarivanje tog segmenta prava na pristup informacijama, npr. okvirno u opsegu definiranim katalogom (ili minimalnim dijelom tog kataloga) koji je predložila Darbshire, a koji je prethodno predstavljen u poglavlju 4. ove studije. Imajući na umu da uobičajene tehnike pravne interpretacije same po sebi nedvojbeno ne dovode do takvog zaključka, te s obzirom na potrebu osiguranja pravne sigurnosti, mišljenja smo da temelj za takvu presumpciju dostupnosti pojedinih informacija koje se proaktivno objavljuju, neovisno o tome podliježu li ograničenjima prema kriterijima za reaktivni pristup, može biti samo izričito normiranje.

⁵³ Dodatna razrada argumentacija u prilog takvom mišljenju sadržana je npr. u: Ivan Šprajc, “Obveze tijela javne vlasti prema hrvatskom Zakonu o pravu na pristup informacijama”, *Sveske za javno pravo* 4, br. 13(2013), str. 24–25. Glede ovog pitanja osobito će važna biti predstojeća praksa prošle godine imenovane prve hrvatske Povjerenice za informiranje.

7.

Ocjena postojećega normativnog okvira u Bosni i Hercegovini

Dosadašnje teorijsko i komparativno izlaganje podloga je za valorizaciju postojeće bosanskohercegovačke regulacije na području proaktivne otvorenosti, kao komponente prava na pristup informacijama, te za predlaganje potrebnih intervencija u tu regulaciju.

7.1. Proaktivna transparentnost prema postojećoj bosanskohercegovačkoj legislativi: aktualno stanje i glavni nedostaci

7.1.1. Nepostojanje odgovarajućih propisa na ovom području

Na ustavnoj razini, u BiH nije izrijekom normirano pravo na pristup informacijama. Postoje s tim pravom povezane norme, koje se odnose na pravo na slobodu izražavanja⁵⁴, na javnost parlamentarnih sjednica (osim u iznimnim situacijama, sukladno poslovniku) i obvezu objave cjelovitih zapisnika parlamentarnih rasprava⁵⁵, pravo na sudjelovanje u javnim poslovima⁵⁶, te na izravnu primjenu i nadzakonsku poziciju prava i sloboda predviđenih u Europskoj konvenciji⁵⁷. Prema raspoloživim informacijama, u BiH zasad ne postoji ustavnosudska praksa vezana za proaktivni segment ostvarivanja prava na pristup informacijama javnoga sektora.

⁵⁴ “Ustav Bosne i Hercegovine”, 1995, (dalje: UBiH), čl. II.3.h); “Ustav Federacije Bosne i Hercegovine”, *Službene novine FBiH* 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 18/03, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05, 88/08, čl. 2. st. 1. t. I (dalje: UFBiH); “Ustav Republike Srpske”, *Službeni glasnik RS* 21/92 – prečišćeni tekst, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05, čl. 25 (dalje: URS).

⁵⁵ Čl. IV.3.i) UBiH-a.

⁵⁶ Čl. 2. st. 2. t. b) FBiH-a, čl. 33. URS-a.

⁵⁷ Čl. II.2. UBiH-a.

Proaktivna transparentnost nije sveobuhvatno regulirana primarnim normativnim okvirom u BiH, tj. ni državnim ni entitetskim zakonima o slobodi pristupa informacijama. Zakon o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini⁵⁸ (dalje: ZOSPI) ne sadrži većinu široko prihvaćenih elemenata proaktivnoga objavljivanja. Izričite proaktivne odredbe (čl. 18–20. ZOSPI-ja⁵⁹) odnose se na dužnost pružanja pomoći fizičkim i pravnim osobama prilikom ostvarivanja prava iz tog zakona, imenovanje službenika za informiranje i dostavu njegovih kontakt-podataka Ombudsmanu za ljudska prava BiH, te obvezu objave i dostave Ombudsmanu, javnim i pravnim knjižnicama, a kada je moguće, i preko interneta, besplatnoga vodiča o pristupu informacijama⁶⁰, indeksa registra vrsta informacija koje su pod kontrolom javnoga tijela (uz oblik u kojemu su informacije raspoložive i podatke gdje se može pristupiti tim podacima), kao i propisanih statističkih podataka i godišnjih izvješća. Pritom su propisani sljedeći minimalni detaljni podaci: funkcija, politika, poslovi i organizacijska struktura javnoga tijela, te njegovi financijski poslovi, što uključuje barem predloženi proračun i godišnje financijsko izvješće, dok je u djelokrugu Ombudsmana sastavljanje vodiča i općih preporuka za primjenu Zakona, uključivanje aktivnosti vezanih za ZOSPI u njegovo godišnje izvješće, te predlaganje uputa o primjeni Zakona (čl. 22. ZOSPI-ja). Zakonom nije propisana obvezatna proaktivna objava na internetskim stranicama javnoga tijela, niti proaktivna objava materijala vezanih za sudjelovanje zainteresirane javnosti u normativnoj djelatnosti, kao ni informacija o javnosti rada tijela (javnost sastanaka i sl.)⁶¹. K tome, informacije iz čl. 20. ZOSPI-ja čine tek manji dio informacija koje je potrebno proaktivno objavljivati da bi bila dosegnuta adekvatna razina proaktivne otvorenosti.

Navedeni nedostaci postoje i na razini entitetskih zakona, tj. Zakona o slobodi pristupa informacijama u Federaciji Bosne i Hercegovine⁶², a u Republici Srpskoj

⁵⁸ “Zakon o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini”, *Službeni glasnik BiH* 28/00, 45/06, 102/09, 62/11 i 100/13. O povučenom Nacrtu o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini, koji je u proceduri bio tijekom 2013, te općenito o evoluciji ZOSPI-ja, v. npr.: Ena Gotovuša, *Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH: nacrt, izmjene i dopune (ZOSPI BiH)* (Sarajevo: Fondacija Centar za javno pravo).

⁵⁹ Na te se norme primjenjuje i dio prekršajnih odredaba, sadržanih u čl. 22.a. st. 1. t. f)–j) ZOSPI-ja.

⁶⁰ Propisani minimum informacija obuhvaćenih vodičem čine informacije potrebne za obraćanje javnome tijelu i njegovu službeniku za informiranje, bitni elementi postupka podnošenja zahtjeva s uzorkom zahtjeva u pisanoj formi, informacije o kategorijama izuzetaka prava na pristup, o postupku pristupa informacijama, troškovima umnožavanja, pravnome lijeku i svim bitnim rokovima, uz upućivanje na registar vrsta informacija koje su pod nadzorom javnoga tijela.

⁶¹ Takve odredbe sadržane su u pojedinim sektorskim zakonima (npr. “Zakon o sudovima u Federaciji Bosne i Hercegovine”, *Službene novine FBiH* 38/05, 22/06, 63/10, 72/10 i 7/13, čl. 8), glede javnosti rasprava, objave sastava suda, davanja obavijesti o tijeku postupaka, te možebitne objave sudskih odluka i drugih informacija od interesa za javnost.

⁶² “Zakon o slobodi pristupa informacijama u Federaciji Bosne i Hercegovine”, *Službene novine FBiH* 32/01 i 48/11.

Zakona o slobodi pristupa informacijama⁶³. Ni ti zakoni, naime, glede proaktivne javnosti ne sadrže suštinske razlike u odnosu na ZOSPI BiH.

Spomenimo i da medijsko pravo, koje u svojoj upravnopravnoj komponenti ulazi u područje informacijskoga upravnog prava (v. poglavlje 2. ove studije), u BiH ne ulazi u korpus podupiruće regulacije u ovoj oblasti. Naime, u BiH je materija medijskoga prava na zakonskoj razini uređena u odnosu na radio i televiziju, dok tisak i internetski mediji podliježu samoregulaciji. U okviru navedenog, odredbe o proaktivnim obvezama tijela vlasti sadržane su u čl. 38. Zakona o komunikacijama⁶⁴, gdje je regulirana procedura donošenja Pravila Regulatorne agencije za komunikacije, što uključuje savjetovanje sa javnošću prije njihova donošenja. No, na zakonskoj razini ne postoje opće odredbe o obvezama javnih tijela da u odnosu na medije proaktivno čine dostupnima pojedine informacije.

7.1.2. Nedovoljna kvaliteta regulative i nedostatak sveobuhvatnoga pravnog okvira

BiH ima niži stupanj kvalitete regulacije na ovom području u odnosu na zemlje u okruženju premda je BiH prva u regiji donijela zakon kojim je regulirano pravo na pristup informacijama. Pri tome, iako odredbe ZOSPI-ja tek u manjoj mjeri izrijekom propisuju proaktivne obveze javnih tijela, možemo zaključiti da generalna orijentacija Zakona, izražena u čl. 1. i čl. 2, podupire proaktivnu transparentnost. Postoje i fragmenti u drugim propisima koji u bitnome podupiru koncept proaktivne otvorenosti, ali nisu objedinjeni u koherentni normativni okvir. Naime, prema čl. 1. t. a) i b) ZOSPI-ja, cilj Zakona je ustanoviti da informacije pod kontrolom javnoga tijela predstavljaju javno dobro od vrijednosti i da javni pristup ovim informacijama promovira veću transparentnost i odgovornost tih javnih tijela, te da su ove informacije neophodne za demokratski proces, odnosno ustanoviti da svaka osoba ima pravo pristupa ovim informacijama u najvećoj mogućoj mjeri u skladu sa zakonom, te da javna tijela imaju odgovarajuću obvezu da objave informacije⁶⁵. Interpretacijskom odredbom čl. 2. ZOSPI-ja propisano je da se ZOSPI tumači sa ciljem da olakša i promovira u najvećoj mjeri i bez odgađanja objavu informacija pod kontrolom javnoga tijela po najnižoj prihvatljivoj cijeni.⁶⁶

⁶³ "Zakon o slobodi pristupa informacijama", *Službeni glasnik RS* 20/01.

⁶⁴ "Zakon o komunikacijama", *Službeni glasnik BiH* 31/03 i 75/06.

⁶⁵ Potonji dio navedene odredbe sadrži, prema našem mišljenju, referiranje na proaktivnu otvorenost.

⁶⁶ Iako se odredbe o ciljevima i tumačenju zakona, kao i o načelima regulacije pojedine materije, nerijetko smatraju tek ukrasom ili praznom deklaracijom, riječ je o normama koje imaju ključnu ulogu kod interpretacije otvorenih pravnih pitanja. Stoga je odredbe čl. 1. i čl. 2. ZOSPI-ja potrebno imati na umu i kod interpretacije proaktivnih obveza javnih tijela.

Regulativa u ovoj oblasti je fragmentirana i sadržana u nizu zakona i drugih propisa niže pravne snage. U tom smislu, ukazujemo posebice na Zakon o upravi⁶⁷, kao sistemski zakon u odnosu na većinu javnih tijela. Taj zakon sadrži opću odredbu o dostupnosti rada upravnih tijela javnosti (čl. 6), te uređuje klasične vrste odnosa uprave prema strankama, poput postupanja po predstavkama i prijedlozima, omogućavanja što učinkovitijega i jednostavnijeg ostvarivanja prava, pribavljanja javnih isprava po službenoj dužnosti, kao i naknade troškova prouzročenih bez krivnje stranke (čl. 39–44). Iako je odredba čl. 6. Zakona o upravi primjer klasične odredbe o otvorenosti uprave, koja nasljeđuje tradiciju takvog normiranja iz razdoblja u kojem zasigurno nije obuhvaćala obvezu proaktivne transparentnosti, ona u sebi sadrži kapacitet da reinterpretacijom u duhu razvoja prava na ovom području bude jedan od temelja regulacije proaktivne objave informacija javnih tijela⁶⁸. S druge strane, među načelima organizacije upravnih tijela iz čl. 45. Zakona o upravi nema načela izravno povezanih s pristupom informacijama.

U okviru podupirućih normi iz drugih propisa, potrebno je imati u vidu i Zakon o upravnome postupku⁶⁹ (dalje: ZUP), u kojemu su normirana načela pristupa informacijama i zaštite podataka te načelo javnosti iz čl. 6. i čl. 7, pri čemu je odredbama čl. 6. upućeno na primjenu zakona mjerodavnih za zaštitu osobnih i tajnih podataka. ZUP sadrži i norme o uvidu u spis i o javnosti usmene rasprave te o informiranju stranke o razlozima nedonošenja upravnoga akta u roku i o službenoj evidenciji te izvješćivanju⁷⁰. Te se odredbe ipak odnose na upravni postupak, tj. na postupak rješavanja pojedinačnih upravnih stvari, a ne na cjelinu djelovanja javnih tijela. Doduše, formulacija čl. 6. st. 1. sama po sebi ima nešto širi doseg, odnosno sadrži pojedine proaktivne elemente, jer obuhvaća i dužnost javnih tijela da strankama omogući pristup propisanim obrascima i internetskoj stranici tijela, ali je pritom potrebno imati u vidu predmet ZUP-a (čl. 1. st. 1), koji je ograničen na segment djelovanja javnoga sektora koji se odnosi na vođenje upravnih postupaka u konkretnim upravnim stvarima.

Pored toga, proaktivna objava informacija u BiH dijelom je uređena aktima koji nisu na potrebnoj razini u hijerarhiji izvora prava, niti im je doseg dovoljno širok, bilo da je riječ o podzakonskim propisima ili o odredbama tzv. *soft law*a. Primjerice, radi se o aktima kojima je parcijalno uređena:

⁶⁷ “Zakon o upravi”, *Službeni glasnik BiH* 32/02 i 102/09.

⁶⁸ Usp. postupnu reinterpretaciju konvencijskoga prava na slobodu izražavanja, elaboriranu poglavljem 3. studije.

⁶⁹ “Zakon o upravnom postupku”, *Službeni glasnik BiH* 29/02, 12/04, 88/07, 93/09 i 41/13.

⁷⁰ Ibid., čl. 72, čl. 141–142. i čl. 284–285.

- objava sadržaja na službenim internetskim stranicama i/ili tehnički standardi tih stranica⁷¹,
- sudjelovanje javnosti u pripremi propisa⁷²,
- dostupnost zapisnika sa sjednica javnih tijela, objava materijala, pristup sjednicama, odnosi s medijima i sl., u okviru odredaba poslovnika i drugih internih organizacijskih akata⁷³.

7.1.3. Neadekvatna pravna zaštita ovlaštenika prava na pristup informacijama

Postojeće uređenje inspeksijskoga nadzora nad provedbom Zakona (čl. 22.b), u nadležnosti Upravnoga inspektorata Ministarstva pravde BiH, ne daje nedvojbenu ovlast inspektorima da nadziru provedbu proaktivnih mjera. Prema informacijama koje je u ožujku 2014. godine Analitika dobila od glavnoga upravnog inspektora, postojeći inspeksijski nadzor odnosi se samo na reaktivne mjere.⁷⁴ U bosanskohercegovačkom zakonodavstvu ne postoje ni druge odredbe o zaštiti ovlaštenika prava na pristup informacijama glede proaktivne javnosti. Primjerice, hrvatski Zakon o općem upravnom postupku⁷⁵ sadržava odredbe primjenjive na proaktivne mjere o dodatnim oblicima pravne zaštite od postupanja uprave izvan upravnoga postupka, poput zaštite podnositelja predstavke kojom se inicira pokretanje postupka po službenoj dužnosti, obavješćivanja prije pokretanja postupka, te zaštite od drugih oblika postupanja upravnih tijela. Riječ je o instrumentima koji nadilaze zaštitu stranke u upravnom postupku, te daju mogućnost, između ostalog:

⁷¹ Npr.: "Uputstvo o izradi i održavanju službenih internet stranica institucija Bosne i Hercegovine", *Službeni glasnik BiH* 21/09; 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).

⁷² Npr.: "Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa", *Službeni glasnik BiH* 81/06, donesena od strane Vijeća ministara BiH; na razini Federacije BiH – "Uredba o pravilima za sudjelovanje zainteresirane javnosti u postupku pripreme federalnih pravnih propisa i drugih akata", *Službene novine FBiH* 51/12; "Smjernice za postupanje republičkih organa uprave u učešću javnosti i konsultacijama u izradi zakona Republike Srpske", *Službeni glasnik RS* 123/08 i 73/12.

⁷³ Npr.: "Poslovnik Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine", *Službeni glasnik BiH* 33/06, čl. 90–93; "Poslovnik Predstavničkog doma Federacije Bosne i Hercegovine", *Službene novine FBiH* 69/07 i 2/08, čl. 29–31; "Poslovnik Narodne skupštine Republike Srpske", *Službeni glasnik RS* 3/11, čl. 271–276; "Poslovnik o radu Predsjedništva Bosne i Hercegovine", *Službeni glasnik BiH* 10/13 i 32/13, čl. 26. i 27; "Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine", čl. 13–15.

⁷⁴ Intervju sa Emirom Mehmedovićem, glavnim upravnim inspektorom, Upravni inspektorat Ministarstva pravde BiH, 4. 3. 2014; "Zakon o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini", čl. 22b.

⁷⁵ "Zakon o općem upravnom postupku", *Narodne novine* 47/09, čl. 42, 155. i 156.

- ovlaštenicima prava na pristup informacijama da osporavaju odbijanje nadležnoga tijela da po službenoj dužnosti pokrene nadzorni/inspekcijski postupak ispunjavanja proaktivnih obveza javnih tijela (zaštita podnositelja predstavke), odnosno
- pokretanja postupka pravne zaštite zbog nepostupanja tijela koje je obveznik primjene proaktivnih mjera, a sam postupak obuhvaća prigovor čelniku tog tijela, te mogućnost osporavanja negativne odluke (upravnoga akta) o prigovoru pred instancijskim tijelom i sudom (zaštita od drugih oblika postupanja javnopravnih tijela).

7.1.4. Nepostojanje centralizirane informacijsko-dokumentacijske djelatnosti

U BiH ne postoji javno tijelo nadležno za centraliziranu informacijsko-dokumentacijsku djelatnost kao institucionalna potpora proaktivnoj otvorenosti, u okviru koje se, između ostalog, provodi proaktivna objava službene dokumentacije i vodiča kroz javna tijela i nositelje javnih funkcija, podaci o političkim strankama koji podliježu propisanoj javnoj objavi i sl. Kao usporedni primjer može poslužiti Digitalni informacijsko-dokumentacijski ured Vlade Republike Hrvatske⁷⁶ (donedavno: Hrvatska informacijsko-dokumentacijska referalna agencija – HIDRA⁷⁷). Ured je definiran kao stručna služba Vlade Republike Hrvatske nadležna za obavljanje informacijsko-dokumentacijskih poslova, koja osigurava jedinstvenu i trajnu dostupnost javnih službenih dokumenata i informacija Republike Hrvatske radi informiranja i ponovne uporabe, što obuhvaća vođenje Središnjega kataloga službenih dokumenata propisanog u okviru proaktivnih mjera hrvatskoga Zakona o pravu na pristup informacijama. Dostupnost i ponovnu uporabu Ured osigurava svim korisnicima pod jednakim uvjetima i nepristrano.

Radi ostvarenja uvjeta za informiranje i ponovnu uporabu dokumenata i informacija, Ured obavlja stručne, analitičke, savjetodavne, koordinacijske i administrativne poslove, a osobito:

- izrađuje u digitalnome obliku Središnji katalog službenih dokumenata Republike Hrvatske temeljem Zakona o pravu na pristup informacijama i objavljuje ga na informacijsko-dokumentacijskome portalu Ureda;
- koordinira i prati dostavu informacija u Središnji katalog;
- radi na pripremi informacija i sadržaja za Središnji državni portal;
- temeljem službenih informacija izrađuje i vodi baze podataka o tijelima javne vlasti u ulozi stvaratelja službenih dokumenata;

⁷⁶ "Uredba o digitalnom informacijsko-dokumentacijskom uredu", *Narodne novine* 66/13.

⁷⁷ U vrijeme sastavljanja ove studije i dalje je aktivna internetska stranica <http://www.hidra.hr>, koja će kasnije biti zamijenjena stranicom <http://www.digiured.hr>.

- temeljem službenih informacija i dokumentacije izrađuje i vodi baze podataka o političkim strankama registriranim u Republici Hrvatskoj;
- temeljem Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe⁷⁸ izrađuje i vodi bazu podataka godišnjih financijskih izvješća političkih stranaka, neovisnih zastupnika i članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave izabranih s liste skupine birača te financijskih izvješća o financiranju izborne promidžbe političkih stranaka, nositelja neovisnih lista, odnosno nositelja lista skupine birača i kandidata;
- oblikuje kriterije i organizira prikupljanje službenih dokumenata i informacija;
- oblikuje i održava portal za prikaz i ponovnu uporabu službenih informacija i dokumentacije;
- izrađuje dokumentacijske alate za područje službenih informacija (pojmovnike i klasifikacije), koje ujedno i primjenjuje u obradi građe obuhvaćene Katalogom te bazama podataka o stvarateljima službenih dokumenata;
- sudjeluje u izradi programskih modula za prihvata, obradu i diseminaciju javnih službenih informacija i dokumentacije;
- temeljem međunarodnih standarda razvija procedure za razmjenu dokumenata i podataka te ih po potrebi primjenjuje u komunikaciji s drugim dokumentacijskim sustavima na nacionalnoj i međunarodnoj razini;
- uspostavlja pravila i preporuke o postupanju sa službenim informacijama i dokumentacijom;
- sudjeluje u izgradnji informacijske infrastrukture tijela javne vlasti;
- prezentacijama, radionicama i predavanjima širi stručno znanje i korištenje vlastitih informacijskih servisa;
- sudjeluje u programima stručnoga osposobljavanja i usavršavanja državnih službenika i drugih korisnika u području informacijsko-dokumentacijske djelatnosti;
- pruža stručnu pomoć tijelima javne vlasti, građanima i predstavnicima organizacija civilnoga društva iz područja nadležnosti Ureda;
- surađuje s odgovarajućim stručnim tijelima na međunarodnoj razini;
- surađuje s Uredom za službene publikacije Europske unije na izgradnji i održavanju višejezičnoga pojmovnika *Eurovoc*;
- surađuje s akademskom zajednicom i tvrtkama realnoga sektora u izradi programskih modula i primjeni dokumentacijskih principa.

⁷⁸ “Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe”, *Narodne novine* 24/11, 61/11, 27/13 i 48/13 – proć. tekst.

7.2. Problematika ograničenja od objave informacija u bosanskohercegovačkom kontekstu

Što se tiče propisa koji uređuju materiju u odnosu na koju uobičajeno postoje ograničenja pristupa informacijama javnoga sektora, ne nalazimo da bi odredbe Zakona o zaštiti ličnih podataka⁷⁹ (dalje: ZZLP), niti Zakona o zaštiti tajnih podataka⁸⁰ (dalje: ZZTP) činile zapreku za proaktivnu objavu informacija javnoga sektora sukladno standardima razmotrenim u poglavljima 4. i 5. ove studije. To se posebice odnosi na informacije u odnosu na koje bi odredbama ZOSPI-ja izrijekom bila propisana proaktivna objava.

Ovdje je potrebno imati u vidu normu čl. 8. ZOSPI-ja, prema kojoj je iznimka vezana za privatnost ograničena na osobne interese koji se odnose na privatnost treće osobe, a ne za sve njezine osobne podatke, kao i odredbu čl. 26. st. 4. ZOSPI-ja, prema kojoj zakonski akti koji se usvoje nakon tog zakona, a čija svrha nije izmjena navedenoga zakona, neće ograničiti prava i obveze koje su utvrđene tim zakonom. Odredbama čl. 17. ZZLP-a postavljene su uobičajene pretpostavke pristupa osobnim podacima, prije svega svrha vezana za obavljanje poslova u okviru zakonom utvrđene nadležnosti ili ostvarivanja zakonitih interesa korisnika; bilo kakvo širenje ili drugo omogućavanje pristupa osobnim podacima potpada pod definiciju obrade osobnih podataka iz čl. 3. podst. 5. ZZLP-a, a predmet Zakona (čl. 1. st. 1.) vezan je uz osiguranje zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda (o tome v. i prethodno spomenuti čl. 8. ZOSPI-ja). Nadalje, iako proaktivnoj objavi u pravilu nije svojstveno samoinicijativno otkrivanje tajnih podataka, ovdje mogu biti relevantne pojedine odredbe ZZTP-a, prvenstveno zaštićena dobra iz čl. 8, te norme čl. 9. (zabrana klasificiranja podataka s namjerom prikrivanja kažnjivoga djela ili administrativne greške), čl. 10–12. (opći uvjeti za pristup tajnim podacima i obveza njihova čuvanja), čl. 22. (dužnost deklasifikacije podatka kada za to budu ispunjeni zakonom propisani uvjeti), kao i čl. 25. (prestanak tajnosti podataka).

Reguliranje tipičnih ograničenja pristupa informacijama u BiH ne odstupa, dakle, od široko prihvaćenih standarda, ne predstavlja teškoću za dodatno normiranje proaktivnih mjera, niti daje osnovu za zaključak kako bi u odnosu na proaktivni segment pristupa informacijama ograničenja trebala biti stroža negoli kod reaktivnoga pristupa.

⁷⁹ “Zakon o zaštiti ličnih podataka”, *Službeni glasnik BiH* 49/06, 76/11 i 89/11 – ispr.

⁸⁰ “Zakon o zaštiti tajnih podataka”, *Službeni glasnik BiH* 54/05 i 12/09.

8.

Kako unaprijediti regulaciju proaktivnih mjera u Bosni i Hercegovini?

Za poboljšanje postojeće normativne situacije prije svega je potrebno odgovarajućim kogentnim odredbama, formuliranim dovoljno precizno, dopuniti ZOSPI, kao propis koji je najprikladniji za cjelovitu regulaciju proaktivnih mjera, u opsegu koji obuhvaća barem sljedeće:

a) Sadržaj proaktivnih mjera

- 1) propisivanje standarda kvalitete proaktivno objavljenih informacija (prvenstveno: točnost, relevantnost, cjelovitost, ažurnost, razumljivost);
- 2) propisivanje rokova proaktivne objave informacija, njihova ažuriranja, te dostupnosti ranije verzije nakon provedbe ažuriranja;
- 3) propisivanje tehničkih i drugih standarda dostupnosti proaktivno objavljenih informacija koji jamče jednostavan pristup pod jednakim uvjetima, pri čemu je primarni način objave internet (bez naplate naknade za taj oblik pristupa);
- 4) propisivanje minimalnoga sadržaja informacija koji javna tijela proaktivno objavljuju na svojim internetskim stranicama;
- 5) propisivanje minimalne razine objave dokumenata u svrhu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću kod pripreme propisa i općih akata;
- 6) propisivanje minimalne razine informiranja javnosti o sjednicama javnih tijela radi ostvarivanja javnosti njihova rada;
- 7) normiranje ograničenja prava na pristup informacijama u odnosu na proaktivnu objavu u opsegu jednakom ograničenjima kod reaktivnoga pristupa;
- 8) uspostava centralnoga registra najvažnijih informacija koje podliježu objavi netom navedenoj pod 4)–6), a u primjerenome roku uspostava centralne informacijsko-dokumentacijske službe, koja bi upotpunila kvalitetu javnoga servisa na ovom području;
- 9) davanje ovlasti podzakonskoga detaljnijeg reguliranja pojedinih tehničkih aspekata spomenute materije, po mogućnosti, neovisnom subjektu;
- 10) obuhvaćanje neprimjene ili nepotpune primjene svih proaktivnih mjera odgovarajućim prekršajnim odredbama.

b) Minimalni sadržaj internetske stranice javnoga tijela (predložene mjere 4–6)

Ne vidimo valjane razloge zbog kojih bi minimalni sadržaj informacija koji javna tijela proaktivno objavljuju na svojim internetskim stranicama u BiH bio uži od kataloga koji je predložila Darbshire (vidjeti poglavlje 4. ove studije). Na regionalnoj razini, najbliže tom popisu su odredbe crnogorskoga Zakona o slobodnom pristupu informacijama i hrvatskoga Zakona o pravu na pristup informacijama.

Glede preciznosti normiranja spomenutoga sadržaja, kao ogledni primjer može poslužiti Aneks mađarskoga Zakona o slobodi informacija putem elektroničkih sredstava (v. potpoglavlje 5.2. studije), a kao dodatni komparativni instrument i srbijansko Uputstvo za izradu i objavljivanje informatora o radu državnog organa.

c) Mjere predložene pod 5) i 6)

Što se tiče mjera navedenih pod 5) i 6), nema razloga ići ispod razine odredaba čl. 11. i čl. 12. hrvatskoga Zakona.

Prema čl. 11. tog zakona, javna tijela nadležna za izradu nacrt zakona i podzakonskih akata dužna su radi informiranja javnosti na svojim internetskim stranicama objaviti uz godišnji plan normativnih aktivnosti i plan savjetovanja o nacrtima zakona i drugih propisa koji se odnose na njihovo područje rada, kao i nacrt zakona i drugih propisa o kojem se provodi javno savjetovanje sa zainteresiranom javnosti, u pravilu u trajanju od 30 dana, uz objavu razloga za donošenje i ciljeva koji se žele postići savjetovanjem. Nakon provedenoga savjetovanja javna su tijela dužna o prihvaćenim i neprihvaćenim primjedbama i prijedlozima obavijestiti zainteresiranu javnost putem svoje internetske stranice na kojoj trebaju objaviti izvješće o provedenom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću, koje dostavljaju Vladi Republike Hrvatske. Netom spomenuto primjenjuje se na odgovarajući način u postupku donošenja općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba s javnim ovlastima, kojima uređuju pitanja iz svoga djelokruga, a kojima se izravno ostvaruju potrebe građana ili druga pitanja od interesa za opću dobrobit građana i pravnih osoba na njihovu području, odnosno na području njihove djelatnosti (uređenje naselja i stanovanja, prostorno planiranje, komunalna djelatnost i druge javne službe, zaštita okoliša i drugo).

Odredbama čl. 12. navedenoga zakona propisano je, pak, da su javna tijela obvezatna informirati javnost o dnevnome redu zasjedanja ili sjednica službenih tijela i vremenu njihova održavanja, načinu rada i mogućnostima izravnoga uvida u njihov rad, te o broju osoba kojima se može istodobno osigurati izravan uvid u rad tijela javne vlasti, pri čemu se mora voditi računa o redoslijedu prijavljivanja. Javna tijela nisu dužna osigurati izravan uvid u svoj rad kada se radi o pitanjima u kojima se po zakonu javnost mora isključiti, odnosno ako se radi o informacijama za koje postoje ograničenja prava na pristup prema odredbama tog zakona.

d) Zaštita ovlaštenika prava na pristup informacijama te oficijelni nadzor

Na području zaštitno-nadzornih instrumenata, potrebno je poduzeti barem sljedeće dvije mjere:

1) proširenje inspekcijuskoga nadzora na sve oblike ostvarivanja prava na pristup informacijama;

2) uvođenje instituta koji bi omogućio da ovlaštenik prava na pristup informacijama zbog nepostupanja ili nepotpunoga postupanja prema proaktivnim obvezama izravno prigovori čelniku javnoga tijela, uz pravo na odluku o tom prigovoru u obliku upravnoga akta, te uz instancijsku i sudsku zaštitu koja se nadovezuje na takav upravni akt⁸¹.

⁸¹ Usp. prethodno spomenuti čl. 156. hrvatskoga Zakona o općem upravnom postupku.

9.

Epilog

Predložene intervencije u tekst ZOSPI-ja vjerojatno bi dovele do potrebe noveliranja i dijela ostalih odredaba Zakona (osobito glede ograničenja pristupa i testa javnoga interesa, eventualno i žalbenoga tijela), ali navedeno nije predmet ove studije, kao što to nisu ni izvanpravne mjere koje bi logično pratile unapređenje regulacije proaktivne otvorenosti, poput edukacijskih, popularizacijskih, organizacijskih i sličnih mjera.

U svakom slučaju, koliko god se predložene mjere možda činile značajnim i ambicioznim zahvatom u bosanskohercegovačku legislativu, one su ipak tek minimum hvatanja koraka s razvojem proaktivnoga segmenta prava na pristup informacijama i njegovim široko prihvaćenim standardima, te omogućavanja da građani i pravne osobe u BiH zbiljski ostvaruju svoje pravo na pristup informacijama i u proaktivnoj komponenti tog prava. Takvi zahvati najčešće su ujedno test postojanja političke volje za stvarnim razvojem demokratskoga društva, pravne države, te javnoga sektora okrenutoga korisnicima svojih usluga.

Bibliografija

1. Analitika – Centar za društvena istraživanja. *Ka proaktivnoj transparentnosti u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Analitika, 2013. http://www.analitika.ba/sites/default/files/publikacije/proaktivna_transparentnost_-_policy_memo_-_20dec.pdf (stranica posjećena 22. 5. 2014).
2. Analitika – Centar za društvena istraživanja. *Podaci kao potencijal: ka politikama otvaranja javnih podataka u BiH*. Sarajevo: Analitika, 2014. http://www.analitika.ba/sites/default/files/publikacije/open_data_-_policy_memo_-_9maj_web.pdf (stranica posjećena 25. 5. 2014).
3. Article 19. *The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation*. London: Article 19, 1999.
4. Darbishire, Helen. *Proactive Transparency: The Future of the Right to Information?: A Review of Standards, Challenges and Opportunities*. Washington: World Bank Institute, 2011.
5. Davis, Alysia, 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: (Background Paper)*. Ottawa: Library of Parliament, 2010.
6. Galnoor, Itzhak, urednik. *Government Secrecy in Democracies*. New York: Harper & Row, 1977.
7. Gotovuša, Ena. *Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH: nacrt, izmjene i dopune (ZOSPI BiH)*. Sarajevo: Fondacija Centar za javno pravo. http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Ena_Gotovusa7.pdf (stranica posjećena 8. 6. 2014).
8. "ISO standard ISO/IEC 2382." <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso-iec:2382:-1:ed-3:v1:en> (stranica posjećena 20. 7. 2014).
9. Kellerhals Maeder, Andreas. "Država, informacijsko društvo, 'dobra vladavina' i arhiv". U *Modernizacija hrvatske uprave*. Uredio Koprić, Ivan. Str. 229–245. Zagreb: Društveno veleučilište, 2003.
10. Mendel, Toby. *Freedom of Information: A Comparative Legal Study*. Paris: UNESCO, 2008.
11. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). "Proactive disclosure of information". U *Government at a Glance*. Str. 142–143. Paris: OECD Publishing, 2011. http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-44-en (stranica posjećena 8. 6. 2014).
12. Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD). *Građani kao partneri – Informiranje, konzultiranje i participiranje javnosti u kreiranju provedbene politike*. Zagreb: Oksimoron, 2004.
13. Rajko, Alen. *Informacijsko upravno pravo: pravo na pristup informacijama: zaštita osobnih i tajnih podataka*. Zagreb: TEB – Poslovno savjetovanje, 2011.
14. Rajko, Alen. "Pravo na dobru upravu – Nica, Strasbourg, Lisabon". *Pravo i porezi* 17, br. 2(2008), str. 57–65.
15. Right2INFO – Good Law and Practice. "Administrative Information and Proactive Publication". Right2INFO, 9.9.2013. <http://www.right2info.org/scope-of-covered-information/administrative-information-and-proactive-publication> (stranica posjećena 22. 5. 2014).

16. Savino, Mario. *The Right to Open Public Administration in Europe: Emerging Legal Standards*, Sigma Paper No. 46. Paris: OECD Publishing, 2010. http://www.epsa2011.eu/files/Themes_2011/OECD%20Administrative%20Transparency%201010.pdf (stranica posjećena 20. 7. 2014).
17. Smerdel, Branko, i Smiljko Sokol. *Ustavno pravo*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2006.
18. Šprajc, Ivan. "Obveze tijela javne vlasti prema hrvatskom Zakonu o pravu na pristup informacijama". *Sveske za javno pravo* 4, br. 13(2013), str. 21-31.
19. Türk, Danilo. "On the Right to Freedom of Opinion and Expression". *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 39, br. 5-6(1989), str. 1031-1048.
20. Zausmer, Rebecca. *Towards Open and Transparent Government: International Experiences and Best Practices*. London: Global Partners and Associates, 2011.

Pravni izvori

1. 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. <http://www.aidrs.org/wp-content/files/PPIOVP-I-RS-v.1.211.pdf> (stranica posjećena 8. 6. 2014).
2. "The Charter of Fundamental Rights of the European Union". *Official Journal of the European Communities* C 364, 18. 12. 2000.
3. "Code of Good Administrative Behaviour". *Official Journal of the European Communities* L 267, 20. 10. 2000.
4. "Council of Europe Convention on Access to Official Documents". *Council of Europe Treaty Series*, No. 205, 2009.
5. Council of Europe. Recommendation No. R/81/19 on the Access to Information Held by Public Authorities. Council of Europe, 25. 11. 1981.
6. Council of Europe. Recommendation No. R/2002/2 on the Access to Official Documents. Council of Europe, 21. 2. 2002.
7. Legislationline. "Act XC of 2005 on the Freedom of Information by Electronic Means", 4. 7. 2005. <http://www.legislationline.org/topics/country/25/topic/3> (stranica posjećena 8. 6. 2014).
8. "Poslovnik Narodne skupštine Republike Srpske". *Službeni glasnik RS* 3/11.
9. "Poslovnik o radu Predsjedništva Bosne i Hercegovine". *Službeni glasnik BiH* 10/13 i 32/13.
10. "Poslovnik Predstavničkog doma Federacije Bosne i Hercegovine". *Službene novine FBiH* 69/07 i 2/08.
11. "Poslovnik Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine". *Službeni glasnik BiH* 33/06.
12. "Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine". *Službeni glasnik BiH* 22/14.
13. "Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa". *Službeni glasnik BiH* 81/06.
14. "Smjernice za postupanje republičkih organa uprave u učešću javnosti i konsultacijama u izradi zakona Republike Srpske". *Službeni glasnik RS* 123/08 i 73/12.

15. "Uputstvo o izradi i održavanju službenih internet stranica institucija Bosne i Hercegovine". *Službeni glasnik BiH* 21/09.
16. "Uputstvo za izradu i objavljivanje informatora o radu državnog organa". *Službeni glasnik Republike Srbije* 68/10.
17. "Uredba o pravilima za sudjelovanje zainteresirane javnosti u postupku pripreme federalnih pravnih propisa i drugih akata". *Službene novine FBiH* 51/12.
18. "Ustav Bosne i Hercegovine". 1995. http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf (stranica posjećena 20. 7. 2014).
19. "Ustav Federacije Bosne i Hercegovine". *Službene novine FBiH* 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 18/03, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05, 88/08.
20. "Ustav Republike Srpske". *Službeni glasnik RS* 21/92 – prečišćeni tekst, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05.
21. "Zakon o dostupu do informacij javnoga značaja". *Uradni list RS* 51/06 i 23/14.
22. "Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe". *Narodne novine* 24/11, 61/11, 27/13 i 48/13 – proć. tekst.
23. "Zakon o komunikacijama". *Službeni glasnik BiH* 31/03 i 75/06.
24. "Zakon o općem upravnom postupku". *Narodne novine* 47/09.
25. "Zakon o pravu na pristup informacijama". *Narodne novine* 25/13.
26. "Zakon o slobodi pristupa informacijama". *Službeni glasnik RS* 20/01.
27. "Zakon o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini". *Službeni glasnik BiH* 28/00, 45/06, 102/09, 62/11 i 100/13.
28. "Zakon o slobodi pristupa informacijama u Federaciji Bosne i Hercegovine". *Službene novine FBiH* 32/01 i 48/11.
29. "Zakon o slobodnom pristupu informacijama". *Službeni list CG* 44/12.
30. "Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja". *Službeni glasnik Republike Srbije* 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10.
31. "Zakon o sudovima u Federaciji Bosne i Hercegovine". *Službene novine FBiH* 38/05, 22/06, 63/10, 72/10 i 7/13.
32. "Zakon o upravi". *Službeni glasnik BiH* 32/02 i 102/09.
33. "Zakon o upravnom postupku". *Službeni glasnik BiH* 29/02, 12/04, 88/07, 93/09 i 41/13.
34. "Zakon o zaštiti ličnih podataka". *Službeni glasnik BiH* 49/06, 76/11 i 89/11 – ispr.
35. "Zakon o zaštiti tajnih podataka". *Službeni glasnik BiH* 54/05 i 12/09.
36. "Zakon za sloboden pristap do informacii od javen karakter". *Služben vesnik na RM* 13/06, 86/08 i 6/10.

Sudska praksa

1. Cour européenne de Droits de l' Homme (CEDH). *Sdruženi Jihočeské Matky c. République Tchèque*. Aplikacija br. 19101/03, 10. 7. 2006.
2. European Court of Human Rights (ECtHR). *Castells vs. Spain*. Series A, No. 236, 23. 4. 1992.
3. European Court of Human Rights (ECtHR). *Lingens vs. Austria*. Series A, No. 103, 8. 7. 1986.
4. European Court of Human Rights (ECtHR). *Társaság a Szabadságjogokért vs. Hungary*. Aplikacija br. 37374/05, 14. 4. 2009.
5. European Court of Human Rights (ECtHR). *Youth Initiative for Human Rights v. Serbia*. Aplikacija br. 48135/06, 25. 7. 2013.
6. Inter-American Court of Human Rights. *Claude Reyes et al. v. Chile*. DH-S-AC(2006)010, 19. 9. 2006.

O autoru

Rođen je 1970. u Rijeci. Diplomirao je na Pravnom fakultetu u Rijeci, dok je na Pravnom fakultetu u Zagrebu magistrirao i doktorirao na temama vezanim uz pristup informacijama. Sudac je i predsjednik Upravnoga suda u Rijeci. Autor je knjiga i članaka te predavanja na području informacijskoga, upravnog, ustavnog i radnog prava (ukupno više od 550 bibliografskih jedinica). Izabran u znanstveno zvanje znanstvenoga suradnika, vanjski suradnik na pravnim fakultetima u Zagrebu i Rijeci. Sudjelovao u radu nekoliko radnih skupina za pripremu propisa. Član više domaćih i međunarodnih profesionalnih udruga.



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 sveukupno unapređenje procesa njihovog donošenja.
