



URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БИХ
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA



H. Čemerlića 2, 71000 Sarajevo, Tel: ++387 (0) 33 70 35 73, Fax: 70 35 65 - www.revizija.gov.ba, e-mail: salbih@bih.net.ba

02/3-16-1

BOSNA I HERCEGOVINA
ПАРЛАМЕНТАРНА СКУПШТИНА БОСНЕ I HERCEGOVINE
SARAJEVO

| | | | |
|------------------------|-----------------------|------------|--------------|
| PRIMLJENO: 07-10-2015 | | | |
| Organizaciona jedinica | Klasifikaciona oznaka | Redni broj | Broj priloga |
| 02/3 | -16-1 | -1271/15 | |

IZVJEŠTAJ REVIZIJE UČINKA
TRANSPARENTNOST RADA INSTITUCIJA BiH

Broj:
01/02/03-09-16-1-852/15

august 2015. godine



Transparentnost rada institucija BiH

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine je, u okviru provedene revizije učinka, analizirao transparentnost rada institucija BiH. Revizija je provedena u skladu sa Zakonom o reviziji institucija Bosne i Hercegovine, uz primjenu relevantnih Međunarodnih standarda vrhovnih revizijskih institucija – ISSAI, Principa revizije učinka, Vodiča za reviziju učinka i Vodiča za kvalitet revizije učinka u VRI u BiH.

U skladu sa odredbama Zakona, Nacrt izvještaja je dostavljen subjektima revizije na očitovanje. Nakon toga, sačinjen je konačni izvještaj revizije učinka koji vam se dostavlja na dalju upotrebu i postupanje.

Cilj revizije je bio utvrditi da li institucije BiH osiguravaju transparentnost u svom radu, da li je pravo na pristup informacijama zadovoljavajuće, da li institucije BiH blagovremeno osiguravaju komunikaciju između javne administracije i korisnika – građana, medija, drugih fizičkih i pravnih lica, te da li se, kao neizostavnom dijelu otvorene i transparentne vlasti, teži ka proaktivnom informisanju o aktivnostima koje se tiču obavljanja javnih dužnosti.

Analiza je pokazala da institucije BiH ne osiguravaju potpunu transparentnost u svom radu, da efikasno ostvarivanje prava na pristup informacijama zahtijeva određene izmjene i dopune postojećih propisa, kako u pogledu usaglašavanja sa drugim zakonima tako i u pogledu stvaranja proaktivnog pristupa ostvarivanju prava na pristup informacijama. Također, ni obaveza postojanja i primjene podzakonskih akata o upravljanju informacijama kod institucija BiH nije na zadovoljavajućem nivou.

Nije rijetka pojava da institucije BiH ne ispunjavaju propisanu zakonsku obavezu u pogledu dostavljanja podataka, a različito tumačenje pojedinih zakonskih odredbi dovelo je do različitog postupanja institucija BiH u slučaju podnošenja žalbi na koju ima pravo svaki podnosilac zahtjeva.

Službene web stranice institucija BiH, ni sadržajno ni vizuelno, ne osiguravaju uspješnu komunikaciju sa korisnicima, te negativno utiču na stvaranje povjerenja u rad institucija BiH. Ne podstiče se aktivno učešće javnosti u procesu donošenja odluka, niti se čine značajniji napor na proaktivnom upoznavanju javnosti o informacijama koje se tiču obavljanja javnih dužnosti, što je neizostavan dio otvorene i transparentne vlasti.

Ured za reviziju institucija BiH je dao određene preporuke koje mogu pomoći u uređenju i unapređenju ove oblasti. Preporuke su upućene VM i institucijama BiH i mogu se realizovati u relativno kratkom roku, što će stvoriti pretpostavke da građani i ostale zainteresovane strane mogu aktivno učestvovati u donošenju planova rada i praćenju njihove realizacije kao i rezultata rada institucija BiH.

GENERALNI REVIZOR

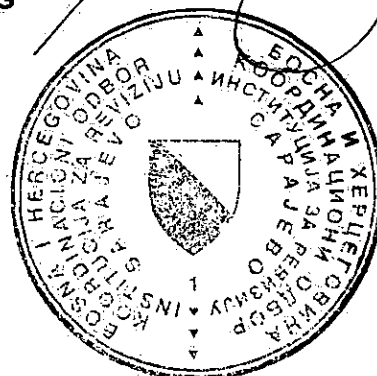
Milenko Šego

ZAMJENIK GENERALNOG
REVIZORA

Dževad Nekić

ZAMJENICA
GENERALNOG REVIZORA

Božana Trninić





Sadržaj

| | |
|---|----|
| Korištene skraćenice | 4 |
| Izvršni rezime | 5 |
| 1. UVOD | 7 |
| 1.1. Pozadina problema i motivi za reviziju | 7 |
| 1.2. Cilj, obim i ograničenja revizije | 8 |
| 1.3. Revizijska pitanja | 10 |
| 1.4. Kriteriji revizije | 10 |
| 1.5. Izvori i metode revizije | 11 |
| 1.6. Struktura izvještaja | 12 |
| 2. OPIS PROCESA | 13 |
| 3. NALAZI | 15 |
| 3.1. Primjena regulative koja reguliše pravo na slobodan pristup informacijama | 15 |
| 3.2. Proaktivan pristup objavi informacija od javnog značaja | 18 |
| 3.3. Analiza stepena zadovoljstva građana, medija i drugih fizičkih i pravnih lica | 20 |
| 4. ZAKLJUČCI | 23 |
| 4.1. Postojeći zakonski okvir ograničava transparentnost | 23 |
| 4.2. Institucije BiH nisu razvile proaktivan pristup objavi informacija od javnog značaja | 24 |
| 4.3. Institucije BiH ne poduzimaju značajne mjere za unapređenje transparentnosti i komunikacije sa građanima | 25 |
| 5. PREPORUKE | 26 |
| 6. DODACI | 28 |
| Dodatak 1: Upitnik | 29 |
| Dodatak 2: Pregled institucija koje nisu dostavile popunjeni upitnik | 30 |
| Dodatak 3: Reference | 31 |



Korištene skraćenice

| Skraćenice | Puni naziv |
|-------------------|--|
| ADS | Agencija za državnu službu BiH |
| ALMS | Agencija za lijekove i medicinska sredstva BiH |
| ARVOOK | Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranja kvaliteta BiH |
| AZLP | Agencija za zaštitu ličnih podataka u BiH |
| GIZ | Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit |
| GS VM | Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH |
| IOZLJP | Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH |
| IOZP | Institucija ombudsmena za zaštitu potrošača BiH |
| MCP | Ministarstvo civilnih poslova BiH |
| MKP | Ministarstvo komunikacija i prometa BiH |
| MP | Ministarstvo pravde BiH |
| MS | Ministarstvo sigurnosti BiH |
| MVP | Ministarstvo vanjskih poslova BiH |
| MVTEO | Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH |
| PS | Parlamentarna skupština BiH |
| Uputstvo | Uputstvo o izradi i održavanju službenih Internet stranica institucija BiH |
| Ured | Ured za reviziju institucija BiH |
| VM | Vijeće ministara BiH |
| Zakon | Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH |



Izvršni rezime

Pravo pristupa javnim informacijama u BiH propisano je Zakonom o slobodi pristupa informacijama u BiH (u daljem tekstu Zakon), čiji je cilj ustanoviti da informacije pod kontrolom javnog organa predstavljaju javno dobro, da pristup ovim informacijama promoviše veću transparentnost i odgovornost javnih organa, te da su ove informacije neophodne za uspostavu demokratskog procesa.

Razlozi za provođenje revizije sadržani su u Ustavom BiH zagarantovanom pravu na demokratski uvid pri korištenju javnih sredstava, te činjenici da transparentnost u radu javne administracije povećava odgovornost što doprinosi borbi protiv korupcije. Uprkos ovim činjenicama razvoj transparentnije, otvorenije i odgovornije javne uprave u BiH je na niskom nivou.

Cilj revizije je bio utvrditi da li institucije BiH osiguravaju transparentnost u svom radu, da li je pravo na pristup informacijama propisano zakonodavstvom zadovoljavajuće i da li se dosljedno primjenjuje, da li službene stranice institucija BiH osiguravaju unapređenje komunikacije između javne administracije i građana, kao i da li se teži ka proaktivnom informisanju građana o svim informacijama koje se tiču obavljanja javnih dužnosti kao neizostavni dio otvorene i transparentne vlasti.

Revizija je pokazala da institucije BiH ne osiguravaju potpunu transparentnost u svom radu, da pravo na pristup informacijama propisano regulativom zahtjeva određene izmjene i dopune kako u pogledu usaglašavanja sa drugim zakonima tako i u pogledu proaktivnog prava na pristup informacijama.

Nedostatak zakonskih propisa vezanih za proaktivno objavljivanje informacija od strane javnih organa potvrđuje i činjenica da su institucije BiH u 2014. godini imale mnogo veći broj „neformalnih“ zahtjeva za pristup informacijama u odnosu na broj zahtjeva za pristup informacijama u skladu sa Zakonom.

U prilog navedenom govore podaci da je ukupan broj zahtjeva za pristup informacijama u skladu sa Zakonom u 2014. godini iznosio oko 3 hiljade zahtjeva, dok je ukupan broj „neformalnih“ zahtjeva iznosio preko 30 hiljada zahtjeva. Oko 50% institucija BiH ne vodi odvojenu evidenciju „neformalnih“ zahtjeva za pristup informacijama tako da postoji mogućnost da je broj i veći jer polovina institucija nema podatke o neformalnim zahtjevima.

Određeni broj institucija BiH ne ispunjava propisanu zakonsku obavezu u pogledu dostavljanja statističkih podataka po izvještaju Institucije ombudsmena za ljudska prava u BiH.

Postojeća zakonska regulativa u BiH ne prepoznaje proaktivnu transparentnost, što ukazuje da transparentnost u BiH nije na nivou međunarodnih standarda. Također, ni obaveza postojanja podzakonskih akata o upravljanju informacijama kod institucija BiH nije na zadovoljavajućem nivou. Postojanje jasnih internih pravila i procedura doprinosi povećanju transparentnosti rada javnih institucija.

Različito tumačenje odredbi Zakona dovelo je do različitog postupanja institucija BiH u slučaju žalbi na koju ima pravo svaki podnosilac zahtjeva. Određeni broj institucija BiH u rješenjima navodi da se žalba podnosi istoj instituciji koja je donijela i prvostepeno rješenje, dok određeni broj navodi da je nadležni drugostepeni organ za postupanje po žalbama. Žalbeno vijeće pri Vijeću ministara BiH.

Utvrđena je neefikasnost VM i nadležnih institucija BiH u pronalazenju rješenja za neusaglašenost ovog Zakona i Zakona o zaštiti ličnih podataka. U postupku predlaganja izmjena radi usaglašavanja ova dva zakona, pojavili su se problemi koji dodatno negativno utiču na njihovu implementaciju i usporavaju proaktivnu transparentnost.



Institucije BiH putem svojih službenih web stranica ne osiguravaju uspješnu komunikaciju sa građanima, te na takav način ne stvaraju povjerenje građana, ne podstiču aktivno učešće javnosti u procesu donošenja odluka i ne čine značajne napore ka proaktivnom upoznavanju javnosti o informacijama koje se tiču obavljanja javnih dužnosti što je neizostavan dio otvorene i transparentne vlasti.

U institucijama BiH prisutno je različito tumačenje minimuma informacija čije objavljivanje se Zakonom zahtijeva. Također, nije definisan standard kvaliteta objavljenih informacija, kao ni minimalna jednoobraznost izgleda i sadržaja službenih web stranica po kojoj bi institucije BiH bile prepoznatljive. Ovome doprinosi i nepostojanje pravila i pisanih procedura koje je trebalo donijeti VM.

Institucije BiH nisu uspostavile redovnu praksu provođenja anketa o zadovoljstvu korisnika službenih web stranica i prikupljanje korisnih prijedloga za poboljšanje.

Ured za reviziju institucija BiH daje određene preporuke koje mogu pomoći u uređenju i unapređenju ove oblasti. Preporuke su upućene VM i institucijama BiH koje se mogu realizovati u relativno kratkom roku i na takav način građane i ostale zainteresovane strane blagovremeno i efikasno upoznavati sa planovima i rezultatima svoga rada.

Preporuke Vijeću ministara BiH:

- Provođenje odgovarajućih aktivnosti na predlaganju izmjena i dopuna zakona usmjerenih na poboljšanje postojećeg zakonskog okvira o slobodi pristupa informacijama u BiH kojima bi trebala biti obuhvaćena i potpuna realizacija zaključka PS BiH, a koja se tiče usaglašavanja propisa.
- Uvažavajući zahtjeve proaktivne transparentnosti propisati pravila i procedura koji će biti nadopuna osnovnoj zakonskoj regulativi o slobodi pristupa informacijama.
- Uspostavljanje centralnog portala na nivou BiH koji će biti namijenjen za proaktivno objavljivanje informacija o radu različitih institucija BiH.

Preporuke institucijama BiH:

- Unaprijediti komunikaciju sa korisnicima, a podatke o radu i rezultatima rada koji se ostvaruju kontinuirano činiti transparentnim.
- Uvesti praksu periodičnog ispitivanja i stručne analize zadovoljstva korisnika o informacijama koje im institucije BiH pružaju o svom radu.



1. UVOD

1.1. Pozadina problema i motivi za reviziju

Transparentnost i otvorenost u radu javnog sektora su odlike i zahtjevi svih demokratskih društava. *Principi transparentnosti i dobrog upravljanja imaju svoje implikacije na državnu upravu, što je prepoznato u institucijama EU, a Povelja o temeljnim pravima Evropske unije ove principe stavlja u ravan osnovnih ljudskih prava, kao što je i pravo na jednakost pred zakonom.* Ovi principi su osnovno polazište za efikasnost rada javnih institucija, a razvojem modernog društva, oni su postali i pravo pojedinaca. Potražnja za otvorenošću i transparentnošću je u stalnom porastu u modernom društvu.

Vlasti u BiH su opredijeljene za primjenu principa transparentne i otvorene vlasti kroz donošenje zakona, te drugih normativnih dokumenata i inicijativa (Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH, Strategija reforme javne uprave u BiH, Strategija komunikacija VM BiH, inicijativa Partnerstvo za otvorenu vlast...).

U BiH se Ustavom osigurava najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i temeljnih sloboda. Prema Ustavu BiH, prava i slobode određeni u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te njezinim Protokolima direktno se imaju primjenjivati i imaju prvenstvo pred svim drugim zakonodavstvom.²

Princip transparentnosti garantuje legitimnost administracije, efektivnost njenog rada i odgovornost administracije prema građanima. Transparentnost omogućava građanima uvid i efikasno praćenje rada administracije, te njeno ispunjavanje obaveza i datih ovlaštenja. *Samo tamo gdje postoji odgovarajući javni publicitet aktivnosti zakonodavne i izvršne vlasti i javne uprave uopće, može biti moguće njeno efikasno i efektivno djelovanje.*³ *Princip dobre uprave podrazumijeva da institucije vlasti osiguravaju zakonitost svog rada, odgovornost, okrenutost potrebama građana, otvorenost i dostupnost građanima.* Institucije vlasti moraju osiguravati javnost svog rada, te pravovremeno i opširno informisati javnost o svojim aktivnostima.

Dosljedna primjena principa transparentnosti i dobrog upravljanja predstavlja jedno od najboljih sredstava za prevenciju korupcije i raznih drugih oblika zloupotrebe ovlasti i javnog novca.

Pristupanjem inicijativi Partnerstvo za otvorenu vlast u septembru 2014. godine, BiH se obavezala na konkretne mjere i djelovanje u oblastima transparentnosti rada vlasti, osnaživanja učešća građana u vlasti, borbi protiv korupcije i uvođenja novih tehnologija i inovacija za povećanje otvorenosti vlasti i unapređenje interakcije između građana i javnih institucija.

Prvi korak u tom procesu je izrada akcionog plana kao strateškog dokumenta u kojem se identificiraju prioriteti i aktivnosti u oblasti unapređenja transparentnog i odgovornog rada vlasti. Rok predviđen za izradu akcionog plana sa listom mjera i aktivnosti je januar-jun 2015. godine. Međutim, proces izrade akcionog plana još uvijek nije pokrenut, niti je imenovana institucija koja treba da vodi i nadzire proces izrade i implementacije akcionog plana.

¹ Član 20. i 42. Povelje o temeljnim pravima EU:

² Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (član 10. Sloboda izražavanja) određeno je da: „Svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo uključuje slobodu mišljenja i slobodu primanja i prenošenja informacija i ideja, bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice. Ostvarivanje ovih sloboda, budući da uključuje obaveze i odgovornosti, može podlijegati takvim formalnostima, uslovima, ograničenjima ili sankcijama predviđenim zakonom i koje su neophodne u demokratskom društvu...”

³ Regulatorna Evropske komisije (br. 1049/2001).



Pravo pristupa javnim informacijama u BiH propisano je Zakonom⁴, čiji je cilj ustanoviti da informacije pod kontrolom javnog organa predstavljaju javno dobro, da javni pristup ovim informacijama promoviše veću transparentnost i odgovornost javnih organa, te da su ove informacije neophodne za uspostavu demokratskog procesa.

Razlozi za provođenje ove revizije sadržani su u javnoj odgovornosti i Ustavom zagarantovanom pravu na demokratski uvid pri korištenju javnih sredstava, te činjenici da transparentnost u radu javne administracije značajno doprinosi borbi protiv korupcije. Uprkos ovim činjenicama razvoj transparentnije, otvorenije i odgovornije javne uprave u BiH ne odvija se efikasno.

Ured za reviziju je posljednjih godina, kroz više izvještaja revizije učinka⁵, kao i kroz izvještaje finansijske revizije, ukazivao na manjak ili potpuni izostanak transparentnosti u radu institucija BiH.

Mnogi natpisi u medijima ukazuju da mediji i javnost nisu zadovoljni primjenom Zakona, te da nivo transparentnosti i dostupnosti informacija u BiH ne odgovara jednoj demokratskoj zemlji⁶. Razne studije i analize primjene Zakona ukazuju da situacija u ovoj oblasti nije zadovoljavajuća, kao i da institucije BiH ne koriste dovoljno postojeće resurse poput web stranica, objava saopštenja i info pultova u osiguranju informacija za javnost.⁷

1.2. Cilj, obim i ograničenja revizije

Cilj revizije je analizirati da li institucije BiH osiguravaju transparentnost u svom radu, odnosno analizirati postojeći nivo proaktivne transparentnosti i da li su institucije BiH efikasne u približavanju svog rada i rezultata javnosti.

Ovo znači da će se analizirati da li i na koji način institucije BiH:

- osiguravaju transparentnost u svom radu,
- da li je pravo na pristup informacijama propisano regulativom na zadovoljavajućem nivou i da li se efikasno implementira regulativa iz ove oblasti,
- da li institucije BiH putem svojih službenih web stranica osiguravaju uspješnu komunikaciju između javne administracije i građana, te na takav način stvaraju povjerenje građana,

⁴ Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH (Službeni glasnik BiH, broj 28/00, 45/06, 102/09, 62/11 i 100/13)

⁵ Izvještaji revizije učinka: „Upravljanje zasnovano na rezultatima kroz planove i izvještaje institucija Savjeta ministara BiH“, „Efikasnost FIPA-e u privlačenju stranih investicija u BiH“, „Pretpostavke za efikasan rad Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije“, „Raspodjela i korištenje sredstava tekuće rezerve“, i dr. www.revizija.gov.ba

⁶ <http://www.media.ba/bs/etikaregulativa-novinarstvo-etika/izmjene-zakona-o-slobodi-pristupa-informacijama-u-bih>

http://www.slobodnaevropa.org/content/zakon_o_slobodi_pristupa_informacijama/1809025.html

<http://intermezzo.ba/2011/04/ti-bih-podnio-inicijativu-za-izmjene-zakona-o-slobodi-pristupa-informacijama/>

<http://ti-bih.org/?p=4435>

http://www.bhnovinar.ba/index.php?option=com_content&view=article&id=425%3Aprotest-povodom-donošenja-pravilnika-o-pristupu-informacijama-suda-bih&catid=62%3Aasopenja&Itemid=240&lang=bs

<http://ti-bih.org/?p=5559>

<http://bportal.ba/bih/dostupnost-informacija-nije-na-odgovaraju%C4%87em-nivou/#>

<http://ti-bih.org/?p=6584>

<http://ti-bih.org/?p=6317>

<http://ti-bih.org/?p=7432>

⁷ „Monitoring demokratskog razvoja u BiH: Indeks otvorenosti javnih institucija, organizacija i agencija“, Mediacentar, Sarajevo 2006: (http://www.media.ba/mcsonline/files/shared/Monitoring_Bos_170306.pdf)

„Puna primjena Zakona o slobodi pristupa informacijama“, CSPI 2006 (<http://aarhus.ba/sarajevo/images/docs/puna%20primjena%20zakona%20o%20slobodi%20pristupa%20informacijama.pdf>)

„Istraživanje primjene zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH“, TI:2012 (www.ti-bih.org)

„Proaktivna transparentnost u Bosni i Hercegovini: Stanje i perspektive u svjetlu međunarodnih standarda i komparativnih rješenja“, autor: Alen Rajko, izdavač: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2014. godina: <http://www.analitika.ba/bs/publikacije/proaktivna-transparentnost-u-bosni-i-hercegovini-stanje-i-perspektive-u-svietlu>



- podstiču li i na koji način aktivno učešće javnosti u procesu donošenja odluka,
- da li teže ka proaktivnom informisanju javnosti o svim informacijama koje se tiču obavljanja javnih dužnosti što je neizostavan dio otvorene i transparentne vlasti.

Revizija je primarno usmjerena na transparentnost rada institucija BiH, odnosno da li institucije osiguravaju zakonitost svog rada, odgovornost, otvorenost i dostupnost prema građanima. Da li se pravni akti koji definišu ovu oblast implementiraju u praksi i da li institucije BiH prilikom njihovog provođenja nailaze na poteškoće, identifikuju nedostatke i unapređuju implementaciju propisa. Da li postojeći zakonski okvir omogućava i promovise u najvećoj mogućoj mjeri objavljivanje informacija pod kontrolom javnih organa i da li omogućava pristup informacijama iz nadležnosti institucija BiH.

Analiziralo se da li informacije pod kontrolom institucija BiH predstavljaju javno dobro od vrijednosti, da li svako fizičko ili pravno lice ostvari pravo pristupa svim informacijama u najvećoj mogućoj mjeri u skladu sa javnim interesom, te da li javni organi imaju zakonsku obavezu objave informacija.

S obzirom da web stranice institucija BiH predstavljaju jednostavnu izvornu komunikaciju s javnošću, revizijom je ispitivano da li one pružaju jasne, tačne i aktuelne informacije o uslugama i aktivnostima institucija, da li se redovno ažuriraju, da li su sadržajno bogate i atraktivne. Analiziralo se da li institucije BiH na svojim web stranicama objavljuju sadržaje iz svoje nadležnosti koji su od interesa građana, odnosno da li su građani i druge interesne skupine u prilici da vide i da komentarišu materijale nacрта različitih zakonskih i podzakonskih propisa, da vide relevantne komentare stručnjaka i drugih interesnih skupina, kao i materijale na temelju kojih su donesene političke odluke. Revizijom se ispitivalo da li institucije BiH brinu o zadovoljstvu korisnika sadržajima web stranica.

Opšti statistički podaci za institucije BiH su prikupljeni i prezentirani za 2014. godinu. Detaljniji podaci vezano za transparentnost rada institucija BiH analizirani su na uzorku.

Za uzorak su uzete institucije koje su značajno uključene u proces unapređenja transparentnosti rada javne uprave i/ili je javnost i transparentnost njihovog rada od značaja za informisanost građana. Radi se o sljedećim institucijama:

- Ministarstvo komunikacija i prometa BiH,
- Ministarstvo vanjskih poslova BiH,
- Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH,
- Ministarstvo civilnih poslova BiH,
- Agencija za državnu službu BiH,
- Agencija za lijekove i medicinska sredstva BiH,
- Institucija ombudsmena za zaštitu potrošača u BiH,
- Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranja kvaliteta BiH
- Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH

Revizija je provedena u skladu sa naprijed navedenom metodologijom revizije i nije bilo ograničenja u realizaciji ove studije.



1.3. Revizijska pitanja

Polazna osnova za provođenje revizije sadržana je u hipotezi: „Javnost u BiH nije zadovoljna nivoom informacija i načinom na koji institucije BiH pružaju informacije o radu i rezultatima svoga rada, što ukazuje na njihovu neefikasnost u osiguranju transparentnosti rada“.

Kako bi se postavljena hipoteza potvrdila, revizijski problem izražen je u obliku tri revizijska pitanja:

- Da li postojeći zakonski okvir iz oblasti pristupa informacijama u BiH omogućava pristup javnim informacijama na jednostavan, jasan i lako dostupan način?
- Da li institucije BiH imaju proaktivan pristup objavi informacija od javnog značaja?
- Da li institucije BiH poduzimaju mjere i aktivnosti za unapređenje transparentnosti i komunikacije sa javnošću?

1.4. Kriteriji revizije

Nakon što su definisana revizijska pitanja, uspostavljeni su kriteriji revizije koji služe kao osnova za ocjenu i razradu revizijskih nalaza, te donošenje zaključaka o revizijskim ciljevima. Zbog vrste problema koji se analizira u ovoj reviziji, kriteriji su kvalitativni i usredotočeni su na ono što se očekuje u skladu sa dobrim načelima i najboljim praksama.

Uvažavajući opće principe rada javne administracije (ekonomičnost, efikasnost, odgovornost i transparentnost, otvorenost i predvidivost radi sprečavanja korupcije)⁸, uspostavljeni su kriteriji revizije.

Kriteriji revizije za prvo revizijsko pitanje

- Pravo fizičkih i pravnih lica na javne informacije propisano je zakonom koji je potpun, logički strukturisan, formulisan na jednostavan i jasan način i u praksi lako primjenjiv;
- Postojeća zakonska regulativa obavezuje institucije na primjenu proaktivnih mjera;
- Zakonom ili podzakonskim aktom definisan je minimalni sadržaj informacija koje su institucije BiH dužne objavljivati na svojim *web* stranicama;
- Procedure vezane za obradu zahtjeva za pristup informacijama su jednostavne i zahtijevaju minimalno administriranje, a zahtjevi se obrađuju bez odlaganja.
- Postojeća zakonska regulativa se pravilno i u potpunosti primjenjuje;

Kriteriji revizije za drugo revizijsko pitanje

- Javne informacije se proaktivno objavljuju;
- Sve institucije BiH imaju zvanične *web* stranice na kojima se, kao minimum, objavljuju one informacije koje se zahtijevaju propisima (minimalni sadržaj obuhvata: pravne akte, planove politika rada, javne usluge koje se nude, godišnje izvještaje, kontakt informacije, organizacionu shemu, itd.). Informacije su precizne, pravovremeno ažurirane i razumljive;

⁸ Strategija reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini (<http://parco.gov.ba/fajn/?page=110>) i Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, br. 19/02, 35/03, 14/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09 i 8/10).



- Definisan je standard kvaliteta proaktivno objavljenih informacija kako bi informacije bile ne samo objavljene, već i tačne, pravovremeno ažurirane, relevantne i razumljive široj javnosti;
- Uspostavljen je centralni portal namijenjen za objavu svih informacija koje su institucije BiH dužne objaviti na proaktivnoj osnovi.

Kriteriji revizije za treće revizijsko pitanje

- Propisana je praksa provođenja ankete o zadovoljstvu korisnika sadržajem web stranica i prikupljanje korisnih prijedloga za njihovo unapređenje. Uspostavljena je dvosmjerna komunikacija tj. online komunikacija s javnošću putem portala i sadržaja kao što su forumi, blogovi, rubrike „pitanja i odgovori“ i korištenje mehanizama kao što su info police, elektronički panoi i sl.;

1.5. Izvori i metode revizije

U cilju sagledavanja problematike, stvaranja dobre podloge za nalaze koji su prezentovani u studiji, te zaključke i preporuke koje je proizvela ova revizija, osnovni podaci o transparentnosti rada institucija BiH od svih institucija BiH prikupljeni su putem upitnika.

Upitnik za prikupljanje podataka o transparentnosti rada i slobodi pristupa informacijama je poslan na e-mail adrese 74 institucije koje su u 2014. godini finansirane iz budžeta institucija BiH. Popunjene upitnik je dostavilo 69 institucija, dok 5 institucija nije dostavilo upitnik sa popunjenim podacima. Upitnik se prezentira u Dodatku 1 ovog Izveštaja.

Podaci iz upitnika su obrađeni na način da su vršene kvalitativne i kvantitativne statističke analize odgovora institucija BiH. Rezultati analiza su prezentirani u poglavlju 3. Nalazi revizije.

Obavljeni su razgovori i sa predstavnicima institucija iz uzorka koji su pored pitanja iz upitnika imali i dodatna pitanja vezana za poštovanje obaveza iz Zakona, odnosno da li javni organi u potpunosti izvršavaju svoje obaveze utvrđene po Zakonu, tj. da li institucije BiH redovno dostavljaju statističke izvještaje Parlamentarnoj skupštini BiH i IOZLJP, da li su imenovale službenika za informisanje, da li su dostavile vodič i indeks registar informacija Instituciji ombudsmena za ljudska prava BiH, kako se postupa u slučajevima kada podnosioci zahtjeva za pristup informacijama imaju i koriste pravo podnošenja žalbe protiv rješenja institucija BiH i ko je u tom slučaju nadležni drugostepeni organ.

Korištena je, također, i dostupna stručna literatura, podaci i informacije sa interneta koji se odnose na oblast transparentnosti rada institucija BiH i promovisanje proaktivne transparentnosti. Korišteni su i zakoni i podzakonski akti koji regulišu područje slobode pristupa informacijama i zakoni o zaštiti podataka.

Korištene su i druge kvantitativne i kvalitativne statističke metode u cilju dobivanja što kvalitetnijih podataka, kao i objavljene studije o stanju transparentnosti u BiH koje se prezentiraju u Dodatku 3 ovog Izveštaja.



1.6. Struktura izvještaja

U poglavlju 1. predstavljeni su motivi koji su opredijelili Ured da provede analizu i prezentira više podataka o transparentnosti rada institucija BiH. U ovom poglavlju su predstavljena i revizijska pitanja, cilj, obim i ograničenja revizije, kriteriji revizije, te izvori i metode revizije.

Poglavljem 2. predstavljen je zakonski okvir i način na koji institucije BiH zastupaju transparentnost rada

U poglavlju 3. su prezentovani nalazi koji podržavaju revizijska pitanja.

Poglavlje 4. sadrži zaključke revizije, odnosno odgovore na revizijska pitanja.

U poglavlju 5. su date preporuke čijom implementacijom bi se jasnije uredila i unaprijedila oblast transparentnosti rada institucija BiH i uspostavila dvosmjerna komunikacija sa građanima i drugim zainteresovanim stranama.



2. OPIS PROCESA

Primljene zahtjeve za pristup informacijama u skladu sa Zakonom obrađuju imenovani službenici za informisanje u institucijama BiH. Po prijemu zahtjeva za pristup informacijama, imenovani službenici za informisanje traže dostavljanje odgovora na zahtjev od nadležnih organizacionih jedinica u čijem posjedu su tražene informacije. Nakon što nadležne organizacione jedinice dostave odgovarajuće informacije, imenovani službenici za informisanje pripremaju rješenje o odobravanju pristupa informacijama, bilo djelimično ili u cjelosti, ili rješenje o odbijanju pristupa informacijama, u zavisnosti od postojanja zakonskog osnova za utvrđivanje izuzetaka od objavljivanja tražene informacije.

Rješenja po osnovu primljenih zahtjeva za pristup informacijama potpisuju ovlaštene osobe u institucijama BiH i ista se zatim dostavljaju podnosiocima zahtjeva za pristup informacijama. Najčešći razlog kod primjene Zakona za donošenje rješenja o odobravanju djelimičnog pristupa informacijama ili rješenja o odbijanju pristupa informacijama predstavlja obaveza poštovanja odredbi Zakona o zaštiti ličnih podataka⁹.

Podnosioci zahtjeva za pristup informacijama imaju pravo podnošenja žalbe protiv rješenja institucija BiH rukovodiocu nadležnog drugostepenog javnog organa, kao i pravo da se u tom slučaju obrate i IOZLJP. Institucije BiH ne postupaju jednoobrazno u ovom pogledu, s obzirom da određeni broj institucija BiH u rješenjima navodi da se žalba podnosi istom javnom organu koji je donio i prvostepeno rješenje, dok određeni broj navodi da je nadležni drugostepeni organ za postupanje po žalbama Žalbeno vijeće pri VM BiH. Prema mišljenju Ministarstva pravde BiH nadležni drugostepeni javni organ u ovim slučajevima je Žalbeno vijeće pri VM BiH.¹⁰

Institucije BiH su dužne dostavljati IOZLJP tromjesečne statističke podatke o provođenju i primjeni Zakona, odnosno podatke o broju primljenih zahtjeva za pristup informacijama, vrsti traženih informacija, utvrđenim izuzecima od objavljivanja traženih informacija, broju podnesenih žalbi i sl.¹¹ Dostavljeni statistički podaci institucija BiH služe IOZLJP, između ostalog, za sačinjavanje godišnjeg izvještaja IOZLJP o rezultatima svojih aktivnosti koji se podnosi PS BiH. Prema „Godišnjem izvještaju o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH za 2014. godinu“¹², sve institucije BiH ne ispunjavaju redovno zakonske obaveze u pogledu dostavljanja statističkih podataka IOZLJP. Prema navodima predstavnika institucija iz uzorka, razlog nedostavljanja statističkih podataka IOZLJP najčešće leži u nepoznavanju zakonskih obaveza.

Pored zahtjeva za pristup informacijama u skladu sa Zakonom, većina institucija BiH prima i dodatne zahtjeve bez pozivanja na Zakon, tzv. „neformalne“ zahtjeve za pristup informacijama. Takve zahtjeve za pristup informacijama institucije BiH često primaju svakodnevno i to telefonskim putem, putem e-mail, poštom i sl. Broj primljenih „neformalnih“ zahtjeva za pristup informacijama u 2014. godini je višestruko veći u odnosu na broj zahtjeva u skladu sa Zakonom i, prema procjeni institucija BiH iznosi preko 30 hiljada zahtjeva¹³. Veliki broj primljenih „neformalnih“ zahtjeva za pristup informacijama povećava radnu opterećenost službi za informisanje i ostalih zaposlenih u institucijama

⁹ Zakon o zaštiti ličnih podataka (Službeni glasnik BiH, broj: 49/06 i 76/11).

¹⁰ Dopis Ministarstva pravde BiH broj: 08-02-4-8904/11 od 08.09.2011. godine.

¹¹ Član 20. stav (c) Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH (Službeni glasnik BiH, broj 28/00, 45/06, 102/09, 62/11 i 100/13).

¹² Prema „Godišnjem izvještaju o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH za 2014. godinu, 28 institucija BiH je u 2014. godini redovno ispunjavalo svoju obavezu u pogledu dostavljanja statističkih podataka IOZLJP.

¹³ Podaci o broju primljenih „neformalnih“ zahtjeva za pristup informacijama se odnose na 50 institucija BiH koje su dostavile popunjeni upitnik i koje su navele tačan ili približan broj „neformalnih“ zahtjeva za pristup informacijama u 2014. godini. Prema podacima prikupljenim od institucija BiH putem upitnika, 33 od 69 institucija BiH koje su dostavile popunjeni upitnik vode odvojenu evidenciju „neformalnih“ zahtjeva za pristup informacijama, dok preostale 36 institucije BiH ne vode spomenutu evidenciju.



BiH, te postoji mogućnost uticaja na smanjenje broja „neformalnih“ zahtjeva za pristup informacijama, kao i broja zahtjeva u skladu sa Zakonom, putem povećanja dostupnosti informacija o radu institucija BiH na njihovim vlastitim *web* stranicama.

Većina institucija BiH ima vlastite službene internet stranice.¹⁴ Vijeće ministara BiH je u 2009. godini, na prijedlog Ministarstva komunikacija i prometa BiH, donijelo Uputstvo o izradi i održavanju službenih internet stranica institucija BiH.¹⁵ Prema Uputstvu, „svaka institucija BiH, u cilju dobre i kvalitetne komunikacije sa korisnicima, svojim djelovanjem će osigurati razvoj *web* stranice obogaćivanjem njenog sadržaja zvaničnim informacijama koje su ažurne, dobro napisane i odgovaraju globalnoj publici u smislu jednostavnog pristupa.“¹⁶

Uputstvo propisuje, pored ostalog, i minimalne zahtjeve za sadržaj *web* stranica institucija BiH. Prema tim zahtjevima, u pogledu objave informacija i dokumenata, svaka institucija BiH je dužna na svojoj *web* stranici objaviti minimalno 12 kategorija informacija i dokumenata. To su: a) djelokrug rada institucije BiH, b) osnovni ciljevi rada institucije BiH, c) organizaciona struktura institucije BiH, d) vijesti vezane za instituciju BiH, uključujući saopštenja za javnost, govore i intervjue, e) kontakt informacije: adresa, telefonski broj, broj telefaksa, e-mail adresa/e, f) brojevi telefona i e-mail adrese putem kojih se mogu kontaktirati lica za dalje informacije o specifičnim servisima, g) pravni propisi iz djelokruga rada institucije BiH, ili link na *web* stranicu zvaničnih zakonskih akata, h) publikacije koje je institucija objavila, i) formulari koje je institucija objavila i smjernice za njihovo popunjavanje kao i podaci o proceduri koja slijedi, j) način zapošljavanja, procedure i informacije o trenutno objavljenim konkursima za popunjavanje radnih mjesta u instituciji, k) informacije o tenderima, l) često postavljena pitanja.¹⁷

S obzirom da je utvrđeno da institucije BiH ne primjenjuju predmetno Uputstvo u praksi, Ministarstvo komunikacija i prometa BiH je u 2013. godini, kao nadležni predlagač, izradilo prijedlog novog Uputstva koje predviđa postojanje određenih mehanizama kontrole *web* stranica svih institucija BiH. Prema prijedlogu novog Uputstva, Ministarstvo komunikacija i prometa donosi Kriterijume za ocjenjivanje usklađenosti *web* prezentacija institucija BiH, a ocjenu usklađenosti *web* prezentacija institucija BiH vrši radna grupa koju imenuje ministar komunikacija i prometa. Prijedlog novog Uputstva je bio na dnevnom redu 109. sjednice VM BiH, 01.10.2014. godine, međutim isti nije usvojen na pomenutoj sjednici zbog, prema navodima predstavnika Ministarstva komunikacija i prometa BiH, određenih greški u obrazloženju prijedloga novog Uputstva u dijelu potrebna finansijska sredstva. Prijedlog novog Uputstva nije usvojen ni do dana pisanja i objave izvještaja revizije učinka.

¹⁴ Prema podacima prikupljenim od institucija BiH putem upitnika, 2 od 69 institucija BiH nemaju vlastitu internet stranicu. To su: Jedinica za implementaciju projekta izgradnje Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera, i Ured za zakonodavstvo.

¹⁵ Vijeće ministara BiH je na 75. sjednici održanoj 05. februara 2009. godine, na prijedlog Ministarstva komunikacija i prometa BiH, donijelo Uputstvo o izradi i održavanju službenih internet stranica institucija Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj: 21/09).

¹⁶ Član 14 stav (2) Uputstva o izradi i održavanju službenih internet stranica institucija Bosne i Hercegovine.

¹⁷ Član 15 stav (1) Uputstva o izradi i održavanju službenih internet stranica institucija Bosne i Hercegovine.



3. NALAZI

U ovom poglavlju se prezentiraju najvažniji nalazi do kojih se došlo tokom obavljanja procesa revizije.

Institucijama BiH u 2014. godini podneseno je oko 3 hiljade zahtjeva za pristup informacijama u skladu sa Zakonom, a pristup informacijama je odobren za 87% zahtjeva. Podaci iz Upitnika ukazuju da je ukupan broj „neformalnih“ zahtjeva iznosio preko 30 hiljada¹⁸.

Prema podacima iz godišnjeg izvještaja IOZLJP¹⁹, najmanje 10 institucija BiH nije ispunilo svoje obaveze u skladu sa Zakonom u pogledu imenovanja službenika za informisanje²⁰ kao i dostavljanja IOZLJP Vodiča za pristup informacijama²¹ i Index registra informacija²², dok je samo 28 institucija BiH u 2014. godini redovno ispunjavalo svoju obavezu u pogledu dostavljanja statističkih podataka IOZLJP.

3.1. Primjena regulative koja definiše pravo na slobodan pristup informacijama

Iako je prošlo petnaest godina od donošenja Zakona, ovaj Zakon se i dalje u praksi ne primjenjuje u potpunosti. Zakonski okvir je u primjeni pokazao svoje manjkavosti jer ne obavezuje institucije na proaktivno objavljivanje informacija pa se fizička i pravna lica i dalje oslanjaju na „neformalne“ načine traženja informacija bez korištenja postojeće regulative u punom kapacitetu.

Naime, usvajanjem Zakona 2000. godine utvrđeno je pravo svakog fizičkog i pravnog lica na pristup informacijama koje su pod kontrolom javnog organa, i obaveza svakog javnog organa da objavi takve informacije.

Ipak i pored definisane zakonske obaveze javnih organa da objavljuju informacije²³, pravo na pristup informacijama regulisano je isključivo kao pravo pojedinca da traži informacije koje su u posjedu javnih organa putem zahtjeva za pristup informacijama. Također, i neke institucije nevladinog sektora su prepoznale manjkavosti Zakona.²⁴

¹⁸ Navedeni broj zahtjeva se odnosi na 52 institucije BiH koje su dostavile popunjeni upitnik i koje su navele tačan ili približan broj „neformalnih“ zahtjeva za pristup informacijama u 2014. godini. Naime, od 69 institucija koje su dostavile popunjeni upitnik, 7 institucija nije imalo podatke o broju ovih zahtjeva, 10 institucija je odgovorilo da nisu imale „neformalnih“ zahtjeva za pristup informacijama u 2014. godini, a 52 institucije su navele tačan ili približan broj „neformalnih“ zahtjeva.

¹⁹ Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH za 2014. godinu http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/ombudsmen_doc2015051514434319bos.pdf

²⁰ Svaki javni organ imenuje službenika za informisanje koji obrađuje zahtjeve sačinjene u skladu sa ovim Zakonom. Nakon imenovanja službenika za informisanje, njegovo ime i podaci za kontaktiranje dostavljaju se Instituciji ombudsmena za ljudska prava BiH (Član 19. Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH).

²¹ Svaki javni organ dostavlja Vodič kojim se svakom licu omogućava pristup informacijama pod kontrolom javnog organa uključujući, ali nije ograničeno na, informacije potrebne za obraćanje javnom organu i njegovom službeniku za informisanje, bitne elemente postupka podnošenja zahtjeva, zajedno sa uzorkom zahtjeva u pisanoj formi, informacije o kategorijama izuzetaka, postupku pristupa informacijama, troškovima umnožavanja, pristupu pravnom lijeku, i svim bitnim rokovima (Član 20. Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH).

²² Svaki javni organ dostavlja Indeks registar vrsta informacija koje su pod kontrolom javnog organa, oblik u kojem su informacije na raspolaganju, kao i podatke o tome gdje se može pristupiti tim informacijama (Član 20. Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH).

²³ Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH (Službeni glasnik BiH, broj 28/00, 45/06, 102/09, 62/11 i 100/13. član 2, stav b. i član 4.)

²⁴ „Nedostatak Zakona se ogleda u tome što temeljni tekst Zakona, a ni kasnije izmjene i dopune, ne propisuju, proaktivno objavljivanje informacija na inicijativu samih javnih organa, iako je ova praksa u sve većem broju zemalja svijeta prihvaćena kao neizostavni dio otvorene i transparentne vlasti“. „Proaktivna transparentnost u Bosni i Hercegovini - Stanje i perspektive u svjetlu međunarodnih standarda i komparativnih rješenja“, Alen Rajko, Analitika - Centar za društvena istraživanja, Sarajevo, septembar 2014; „Javni organi i proaktivno objavljivanje informacija u Bosni i Hercegovini – Kako izuzetke pretvoriti u pravilo“, Dino Jahić, Analitika - Centar za društvena istraživanja, Sarajevo, februar 2015;



Proaktivan pristup u ovom kontekstu odnosi se na obavezu javnih organa da samoinicijativno objavljuju određene vrste informacija od javnog značaja, što bi bilo od koristi kako za one koji traže tako i za one koji koriste informacije. Građanima, medijima i drugim fizičkim i pravnim licima bi na taj način bio omogućen neposredan pristup informacijama bez izlaganja administrativnim procedurama, troškovima i zakonskim rokovima.

Nedostatak Zakonskih propisa vezano za proaktivno objavljivanje informacija od strane javnih organa potvrđuje i činjenica da su institucije BiH u 2014. godini imale mnogo veći broj „neformalnih“ zahtjeva za pristup informacijama u odnosu na broj zahtjeva za pristup informacijama u skladu sa Zakonom.

Prema podacima iz upitnika za 2014. godinu, ukupan broj zahtjeva za pristup informacijama u skladu sa Zakonom je iznosio 2.887 zahtjeva²⁵, dok je ukupan broj „neformalnih“ zahtjeva iznosio preko 30 hiljada zahtjeva²⁶. Oko 50% institucija BiH, prema podacima iz upitnika, ne vodi odvojenu evidenciju „neformalnih“ zahtjeva za pristup informacijama tako da postoji mogućnost da je broj ovih zahtjeva i veći od navedenog²⁷.

Najveći broj zahtjeva za pristup informacijama u skladu sa Zakonom po instituciji je 1862 zahtjeva²⁸, dok su 3 institucije BiH²⁹ iskazale najveći broj „neformalnih“ zahtjeva u ukupnom iznosu od 24.663 zahtjeva.

U narednoj tabeli prikazan je raspon broja primljenih zahtjeva za pristup informacijama u skladu sa Zakonom i „neformalnih“ zahtjeva po instituciji.

Tabela 1: Raspon broja zahtjeva u skladu sa Zakonom i "neformalnih" zahtjeva za pristup informacijama po instituciji u 2014. godini

| Redni broj | Zahtjevi u skladu sa Zakonom | | "Neformalni" zahtjevi | |
|------------|---|------------------|-------------------------------------|------------------|
| | Raspon broja zahtjeva u skladu sa Zakonom | Broj institucija | Raspon broja "neformalnih" zahtjeva | Broj institucija |
| 1 | 0 | 5 | od 1 do 100 | 30 |
| 2 | od 1 do 10 | 37 | od 100 do 500 | 12 |
| 3 | od 11 do 50 | 23 | od 500 do 1.000 | 3 |
| 4 | od 51 do 100 | 1 | od 1.000 do 1.500 | 4 |
| 5 | više od 100 | 3 | više od 1.500 | 3 |
| 6 | Ukupno | 69 | Ukupno | 52 |

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH, podaci iz Upitnika

²⁵ Navedeni broj zahtjeva se odnosi na 64 institucije BiH koje su dostavile popunjeni upitnik i koje su imale zahtjeve za pristup informacijama u skladu sa Zakonom u 2014. godini.

²⁶ Navedeni broj zahtjeva se odnosi na 52 institucije BiH koje su dostavile popunjeni upitnik i koje su navele tačan ili približan broj „neformalnih“ zahtjeva za pristup informacijama u 2014. godini. Naime, od 69 institucija koje su dostavile popunjeni upitnik, 7 institucija nije imalo podatke o broju ovih zahtjeva, 10 institucija je odgovorilo da nisu imale „neformalnih“ zahtjeva za pristup informacijama u 2014. godini, a 52 institucije su navele tačan ili približan broj „neformalnih“ zahtjeva.

²⁷ Od 69 institucija koje su dostavile popunjeni upitnik, 36 institucije odnosno 53% institucija je odgovorilo da ne vodi odvojenu evidenciju „neformalnih“ zahtjeva za pristup informacijama, dok je 33 institucije odnosno 48% institucija odgovorilo potvrdno na ovo pitanje.

²⁸ Najveći broj zahtjeva za pristup informacijama u skladu sa Zakonom u 2014. godini je imao Sud BiH i to 1862 zahtjeva što predstavlja oko 65% ukupnog broja zahtjeva za sve institucije BiH u 2014. godini.

²⁹ Institucija ombudsmena za ljudska prava (13.288 „neformalnih“ zahtjeva), Uprava za indirektno oporezivanje (6.375 „neformalnih“ zahtjeva), Ured za razmatranje žalbi po javnim nabavkama (5.000 „neformalnih“ zahtjeva).



Od ukupno 2.887 primljenih zahtjeva za pristup informacijama u skladu sa Zakonom u 2014. godini, institucije BiH su dozvolile pristup informacijama za 2.500 zahtjeva odnosno za 87% zahtjeva.

Prema podacima iz upitnika, od 64 institucije koje su imale zahtjeve za pristup informacijama u skladu sa Zakonom, 38 institucija je dozvolilo pristup informacijama za sve primljene zahtjeve, 23 institucije su dozvolile pristup informacijama preko 60% primljenih zahtjeva, dok su 3 institucije dozvolile pristup informacijama u rasponu od 10% do 25% primljenih zahtjeva.

U narednoj tabeli prikazan je raspon broja odobrenih zahtjeva za pristup informacijama u skladu sa Zakonom po instituciji.

Tabela 2: Procenat odobrenih zahtjeva za pristup informacijama u skladu sa Zakonom u 2014. godini po instituciji

| Redni broj | Raspon broja odobrenih zahtjeva u skladu sa Zakonom | Broj institucija |
|------------|---|------------------|
| 1 | od 10% do 25% | 3 |
| 2 | od 60% do 100% | 23 |
| 3 | 100% | 38 |
| 4 | Ukupno | 64 |

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH, podaci iz Upitnika

- Obaveza institucija BiH za imenovanjem službenika za informisanje i dostavljanje statističkih izvještaja

Svaki javni organ je po Zakonu obavezan da imenuje službenika za informisanje, dostavi vodič i indeks registar kojim se svakom licu omogućava pristup informacijama pod kontrolom javnog organa, zatim dostavljanje tromjesečnih statističkih podataka IOZLJP i PS, kao i godišnjeg izvještaja koji se podnosi PS BiH.

Analiza je pokazala da su sve institucije obuhvaćene uzorkom dostavile IOZLJP vodič i indeks registar i imenovale službenika za informisanje, ali situacija je nešto drugačija kada je u pitanju dostavljanje tromjesečnih statističkih izvještaja. Naime, 3 institucije³⁰ od ukupno 9 institucija iz uzorka nisu dostavljale IOZLJP tromjesečne statističke izvještaje u 2014. godini.

- Različito tumačenje odredbi Zakona

Različito tumačenje odredbi Zakona dovelo je do različitog postupanja javnih organa u slučaju postupanja po žalbi na koju ima pravo svaki podnosilac zahtjeva. Institucije BiH različito tumače odredbe Zakona, posebno nakon izmjena iz 2011. godine.

Naime, nakon izmjena i dopuna Zakona iz 2011. godine, određene institucije BiH su tražile mišljenje MP o tome ko je nadležni drugostepeni organ, te dobile odgovor da je to Žalbeno vijeće pri VM³¹, dok je određeni broj institucija BiH³², kako su istakli ispitanici, zbog nejasno regulisane zakonske odredbe postupanja u slučaju žalbe podnosioca zahtjeva³³,

³⁰ ALMS, IOZP i MCP (naknadno, u toku trajanja studije MCP su dostavili IOZLJP statističke podatke).

³¹ VM je 2007. godine donijelo Odluku o formiranju Žalbenog vijeća pri VM kao stalnog tijela (Službeni glasnik broj: 73/07), za rješavanje po žalbi u drugostepenom upravnom postupku. Prema Odluci, Žalbeno vijeće je nadležno da rješava po žalbi na prvostepena rješenja organa uprave BiH, ukoliko zakonom za odlučivanje po žalbi nije utvrđena nadležnost nekog drugog organa. Odluka o formiranju Žalbenog vijeća je donesena na osnovu člana 215. Zakona o upravnom postupku BiH.

³² ALMS, IOZP i MVP

³³ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH (RS BiH, decembar 2013. godina)



postupali tako da je organ koji donosi prvostepeno rješenje ujedno i nadležni drugostepeni organ.

3.1.2. Aktivnosti na usaglašavanju Zakona o slobodi pristupa i Zakona o zaštiti ličnih podataka

VM sa institucijama BiH nije bilo efikasno u pronalaženju rješenja za neusklađenost Zakona i Zakona o zaštiti ličnih podataka.

Naime, Zakon utvrđuje pravo svakog fizičkog i pravnog lica na pristup informacijama koje su pod kontrolom javnog organa, i obavezu svakog javnog organa da objavi takve informacije, dok s druge strane primjena Zakona o zaštiti ličnih podataka nalaže da se svaki pojedinačni slučaj treba zasebno cijeniti jer ne postoji prioritet u primjeni određenog Zakona. Zbog neusklađenosti odredbi između ova dva Zakona, te neusklađenosti Zakona o slobodi pristupa informacijama sa Konvencijom 205 Vijeća Evrope o pristupu službenim dokumentima, PS BiH je 2012. godine usvojila zaključak³⁴ kojim je obavezala VM BiH da pokrene postupak izmjena i dopuna Zakona o slobodi pristupa informacijama.

VM BiH je zadužilo četiri institucije BiH³⁵ za realizaciju zaključaka PS BiH. S tim u vezi, MP, kao nosilac aktivnosti u 2012. godini je formiralo Interesornu radnu grupu za izradu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi pristupa informacijama.

Početkom 2013. godine AZLP je MP dostavila Prijedlog Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi pristupa informacijama na koji je dostavljeno više od 200 primjedbi nevladinih i međunarodnih organizacija, nakon čega je VM formiralo novu radnu grupu s obavezom da imenovani predstavnici radne grupe izvrše analizu Zakona njegove usaglašenosti.

AZLP i IOZLJP, kao imenovane institucije u radnu grupu, su izvještile nadležne institucije da neće učestvovati u daljnjem radu radne grupe, već će svoje aktivnosti, u skladu sa nadležnostima, usmjeriti na davanje mišljenja na prijedlog Zakona, nakon čega je VM donijelo zaključak kojim je zadužilo iste institucije da nastave sa radom na izradi Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi pristupa informacijama. U skladu sa zaključkom VM svim institucijama je ponovo upućen poziv za konstituirajuću sjednicu Interesorne radne grupe za izradu Nacrta zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi pristupa informacijama. Na zakazanu sjednicu se nisu odazvali predstavnici svih institucija o čemu je dostavljena Informacija VM, a sve navedeno doprinosi u zastoju iznalaženja najboljeg rješenja za primjenu ova dva Zakona.³⁶

3.2. Proaktivan pristup objavi informacija od javnog značaja

U pogledu proaktivne transparentnosti postojeći Zakon nije u skladu sa međunarodnim standardima i praksama demokratskih zemalja. Naime, postojeći zakonski okvir o slobodi pristupa informacijama u BiH propisuje da se do informacija koje javni organi posjeduju može doći isključivo putem individualnih zahtjeva u pisanoj formi, dok međunarodni standardi u ovoj oblasti i prakse drugih zemalja³⁷ nalažu da javni organi imaju obavezu ne samo da odgovore na pojedinačne zahtjeve, već i da određene kategorije informacija od javnog značaja objavljuju samoinicijativno.

Odredbe postojećeg Zakona utiču da institucije BiH vrlo ograničeno primjenjuju proaktivnu transparentnost. S tim u vezi treba napomenuti da transparentnost označava javno

³⁴ Zaključak Predstavničkog doma PS BiH, 29. sjednica Predstavničkog doma PS BiH od 07.06.2012. godine

³⁵ MP, MS, IOZLJP i AZLP

³⁶ Izvještaj o zaštiti ličnih podataka u BiH za 2013. i 2014. godinu

³⁷ Proaktivna transparentnost u Bosni i Hercegovini: Stanje i perspektive u svjetlu međunarodnih standarda i komparativnih rješenja, autor: Alen Rajko, izdavač: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2014. godina.



djelovanje koje karakteriše otvorenost, odnosno spremnost da se podaci o radu što je moguće više učine dostupnim javnosti.

Ukoliko se transparentnost nastoji dosljedno primijeniti, predstavlja jedno od najboljih sredstava za prevenciju korupcije i raznih drugih oblika zloupotrebe.

Analiza je pokazala da institucije BiH u dovoljnoj mjeri ne slijede međunarodne prakse i standarde u pogledu primjene proaktivne transparentnosti. Naime, uočeni su nedostaci koji se tiču objavljivanja informacija od javnog značaja kao npr. nije jasno određen minimum informacija koje bi institucije BiH trebale objavljivati, nije definisan standard kvaliteta objavljenih informacija, kao ni jednoobraznost Internet stranica, a značajan broj institucija BiH nema pisane interne procedure o načinu i postupku objavljivanja web sadržaja na Internet stranicama.

VM je poduzimalo korake na usklađivanju sadržaja službenih web stranica institucija BiH putem Uputstva³⁸ ali nalazi revizije su pokazali da se institucije ne pridržavaju u potpunosti sadržaja web stranice sa propisima VM.

Upitnikom je traženo da institucije BiH izvrše samoprocjenu o usklađenosti službenih web stranica sa Uputstvom. Podaci iz Upitnika su ukazali da je većina institucija BiH svoje Internet stranice ocijenila visokom ocjenom što se prezentira u narednoj tabeli:

| Tabela 3: Samoprocjena usklađenosti vlastitih web stranica institucija BiH sa Uputstvom | | | | | |
|--|-----------|-----------|-----------|----------|----------|
| Skala procjene iz Upitnika | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
| Broj institucija | 22 | 24 | 18 | 1 | 2 |

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH, podaci iz Upitnika

Napomena: Od 69 institucija BiH koje su dostavile popunjeni Upitnik, 2 institucije nemaju vlastitu internet stranicu te time nisu davale odgovor na pitanje da zaokruživanjem odgovarajućeg broja ocjene usklađenost njihove web stranice sa Uputstvom na skali od 1 do 5.

Podaci iz Upitnika su ukazali na potrebu da se analiza službenih web stranica treba proširiti i van uzorka, što je u postupku revizije i učinjeno. Dodatno je analiziran sadržaj web stranica institucija BiH što nam uz analizu web stranica institucija iz uzorka ostavlja

³⁸ Vijeće ministara BiH je na 75. sjednici održanoj 05. februara 2009. godine, na prijedlog Ministarstva komunikacija i prometa BiH, donijelo Uputstvo o izradi i održavanju službenih internet stranica institucija Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj: 21/09). Prema Uputstvu, „svaka institucija BiH, u cilju dobre i kvalitetne komunikacije sa korisnicima, svojim djelovanjem će osigurati razvoj web stranice obogaćivanjem njenog sadržaja zvaničnim informacijama koje su ažurne, dobro napisane i odgovaraju globalnoj publici u smislu jednostavnog pristupa.“ Uputstvo, pored ostalog, propisuje i minimalne zahtjeve za sadržaj web stranica institucija BiH. Prema tim zahtjevima, u pogledu objave informacija i dokumenata, svaka institucija BiH je dužna na svojoj web stranici objaviti minimalno 12 kategorija informacija i dokumenata (djelokrug rada institucije BiH; osnovni ciljevi rada institucije BiH, organizaciona struktura institucije BiH, vijesti vezane za instituciju BiH, uključujući saopštenja za javnost, govore i intervjue, kontakt informacije: adresa, telefonski broj, broj telefaksa, e-mail adresa/e, brojevi telefona i e-mail adrese putem kojih se mogu kontaktirati lica za dalje informacije o specifičnim servisima, pravni propisi iz djelokruga rada institucije BiH, ili link na web stranicu zvaničnih zakonskih akata, publikacije koje je institucija objavila, formulari koje je institucija objavila i smjernice za njihovo popunjavanje kao i podaci o proceduri koja slijedi, način zapošljavanja, procedure i informacije o trenutno objavljenim konkursima za popunjavanje radnih mjesta u instituciji, informacije o tenderima, često postavljena pitanja. S obzirom da je utvrđeno da institucije BiH ne primjenjuju predmetno Uputstvo u praksi, Ministarstvo komunikacija i prometa je u 2013. godini, kao nadležni predlagač, izradio prijedlog novog Uputstva koje predviđa postojanje određenih mehanizama kontrole web stranica svih institucija BiH. Prema prijedlogu novog Uputstva, Ministarstvo komunikacija i prometa donosi Kriterijume za ocjenjivanje usklađenosti web prezentacija institucija BiH, a ocjenu usklađenosti web prezentacija institucija BiH vrši radna grupa koju imenuje ministar komunikacija i prometa.



prostora da zaključimo da je većina institucija BiH usklađenost službenih web stranica sa Uputstvom pogrešno ocijenila:

- Interne procedure i objavljivanje Planova rada, Izvještaja o radu i nacrt dokumenata

Prema podacima iz upitnika, od 67 institucija BiH koje su dostavile popunjeni upitnik i koje imaju službenu web stranicu, 45 institucija ima interne procedure o načinu i postupku objavljivanja web sadržaja na Internet stranici, dok su 22 institucije odgovorile odrično na ovo pitanje.

Poréd podataka navedenih u tabeli broj 4, 26 institucija BiH na svojoj web stranici objavljuju i Planove rada i Izvještaje o radu.

U narednoj tabeli prikazani su detaljni podaci o broju institucija BiH koje jesu/nisu objavljivale Planove rada i Izvještaje o radu.

Tabela 4: Broj institucija koje objavljuju/ne objavljuju Planove rada i Izvještaje o radu na web stranici

| Redni broj | Planovi rada | Broj institucija | Izvještaji o radu | Broj institucija |
|------------|--------------|------------------|-------------------|------------------|
| 1 | DA | 25 | DA | 33 |
| 2 | NE | 39 | NE | 34 |
| 4 | Ukupno | 64 | Ukupno | 67 |

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH, podaci iz Upitnika

Analiza podataka iz upitnika je pokazala da u 95% slučajeva institucije BiH redovno ažuriraju sadržaje objavljene na svojim službenim web stranicama. Međutim, utvrđeno je da od 67 institucija BiH, oko dvije trećine institucija³⁹ na svojim web stranicama ne objavljuje nacrt dokumenata sa pozivom zainteresovanim da dostave komentare i sugestije, dok 26 institucija na svojim web stranicama objavljuju nacrt nekih dokumenata.

3.3. Analiza stepena zadovoljstva građana, medija i drugih fizičkih i pravnih lica.

Institucije BiH nisu uspostavile redovnu praksu provođenja anketa o zadovoljstvu korisnika službenih web stranica i prikupljanje korisnih prijedloga za poboljšanje.

I u dokumentu, Registar transparentnosti, navodi se da su Evropske institucije u stalnoj komunikaciji s građanskim udruženjima, nevladinim organizacijama, ... da je komunikacija legitimna i nužna kada je riječ o poštovanju načela demokratije i sposobnosti institucija da donose primjerene politike koje odražavaju stvarne potrebe građana i njihovu stvarnu situaciju, te da građani imaju pravo očekivati da taj proces bude transparentan i u skladu s propisima i etičkim načelima, i da izbjegava privilegiran pristup informacijama ili donositeljima odluka.⁴⁰ Za Center on Budget and Policy Priorities (CBPP) iz Washingtona transparentnost znači da svi građani neke zemlje imaju pristup informacijama o tome koliko se sredstava raspodjeljuju na različite oblike potrošnje, kakvi se prihodi prikupljaju i kako se troše javni resursi.⁴¹

Analiza podataka iz upitnika je pokazala da od 67 institucija BiH koje su dostavile popunjeni upitnik i koje imaju vlastitu internet stranicu, tek 18 institucija je vršilo određene analize zadovoljstva sve tri kategorije korisnika (građana, medija i drugih fizičkih i pravnih

³⁹ 41 institucija ne objavljuje nacrt dokumenata na službenim web stranicama

⁴⁰ <http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/about-register/why-TransparencyRegister.do?locale=hr>

⁴¹ Rječnik javne potrošnje, Centar za zastupanje građanskih interesa: <http://www.cpi.ba/wp-content/uploads/2014/05/Rjecnik-javne-potrosnje.pdf>, str. 24.



lica) o informacijama koje im pruža njihova web stranica. Sa druge strane oko dvije trećine institucija BiH nisu vršile analizu zadovoljstva nijedne kategorije korisnika, dok je 5 institucija BiH vršilo djelimične analize zadovoljstva pojedinih kategorija navedenih korisnika.

U narednoj tabeli prikazani su detaljni podaci o broju institucija BiH koje jesu/nisu vršile analizu zadovoljstva građana, medija i drugih fizičkih i pravnih lica.

Tabela 5: Broj institucija koje jesu/nisu vršile analizu zadovoljstva građana, medija i drugih fizičkih i pravnih lica o informacijama koje im pruža njihova web stranica

| Redni broj | Analiza zadovoljstva građana | Broj institucija | Analiza zadovoljstva medija | Broj institucija | Analiza zadovoljstva dr. fizičkih i pravnih lica | Broj institucija |
|------------|------------------------------|------------------|-----------------------------|------------------|--|------------------|
| 1 | DA | 20 | DA | 20 | DA | 23 |
| 2 | NE | 47 | NE | 47 | NE | 44 |
| 3 | Ukupno | 67 | Ukupno | 67 | Ukupno | 67 |

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH, podaci iz Upitnika

Kada je riječ o institucijama iz uzorka 3 institucije⁴² su vršile analizu zadovoljstva sve tri kategorije korisnika o informacijama koje im pruža njihova web stranica, 4 institucije⁴³ nisu vršile analizu zadovoljstva nijedne kategorije navedenih korisnika, dok su preostale 2 institucije⁴⁴ vršile određene analize zadovoljstva pojedinih kategorija navedenih korisnika.

Iako rezultati analize pokazuju da su 3 institucije vršile određenu analizu zadovoljstva sve tri kategorije korisnika, moramo istaći da se kod IOZP radi o anketi na web stranici sa ponuđenim odgovorima „DA“ i „NE“ na postavljeno pitanje „Jeste li zadovoljni radom institucija zaduženih za zaštitu potrošača?“⁴⁵, bez dodatnih analiza efekata rezultata ankete i mogućih poboljšanja stepena zadovoljstva građana, medija i drugih fizičkih i pravnih lica sa informacijama koje im pruža ova institucija, kao i poduzimanju mjera za unapređenje komunikacije sa građanima i jačanju povjerenja između institucija i građana.

Kod ADS i ARVOOK radi se o analizama koje je radio GLZ 2013. godine u sklopu projekta Program jačanja javnih institucija u BiH, a radi se o dokumentu „Izveštaj o istraživanju zadovoljstva korisnika/lica internetskih prezentacija“, koje je obuhvatilo web stranice 7 institucija od kojih je 6 institucija BiH⁴⁶. Istraživanje je provedeno na bazi online anketiranja posjeta navedenih institucija, a rezultati ankete su ukazivali da postoji potreba za kvantitativno istraživanje stavova i mišljenja akademske zajednice i da se shodno rezultatima analize vrši unapređenje web stranica a time i zadovoljstva korisnika istih. Pored istraživanja GLZ-a navedene institucije nisu vršile drugu vrstu analize zadovoljstva korisnika usluga i informacija koje im pružaju njihove web stranice.

ALMS je kontinuirano od 2011. godine radila analize ispitivanja zadovoljstva korisnika njihovih usluga s ciljem da rezultati analize anketa doprinesu unapređenju kvaliteta njihovih usluga. Analiza ispitivanja korisnika usluga je u 2014. godini rezultirala određenim brojem prijedloga za poboljšanjem kvaliteta usluga ALMS. Također su na web site-u postavili i podsekciju „Mišljenje stranaka“ u kojoj se nalaze sve pohvale i kritike korisnika usluga ALMS u cilju što kvalitetnijeg mjerenja zadovoljstva korisnika njihovih usluga u 2014. godini.

⁴² ALMS, ARVOOK, IOZP

⁴³ MCP, MKP, MVP, MVTEO

⁴⁴ ADS, GS VM

⁴⁵ Pogledati na stranici www.ozp.gov.ba

⁴⁶ Agencija za državnu službu BiH, Agencija za javne nabavke BiH, Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta BiH, Agencija za statistiku BiH, Direkcija za evropske integracije i Ured koordinatora za reformu javne uprave.



GS VM (Služba za informisanje GS VM, Odsjek za medije i analitiku) je u julu 2014. godine, pokrenuo proces ažuriranja baze podataka kontakt informacija medijskih kuća u BiH koje prate rad VM BiH. U tu svrhu, poslat je upitnik redakcijama koje prate rad VM BiH u kojem je tražena dostava kontakt informacija medija, preferirani način dostave informacija, preferiranje uvođenja novih on.line kanala komunikacije, učestalost korištenja sadržaja objavljenih na web stranici VM BiH, primjedbe ili sugestije za unapređenje komunikacije, te je vršena kvantitativna i kvalitativna analiza podataka iz upitnika. Prema navodima ispitanika podaci do kojih se došlo provedenom analizom mogu pomoći poboljšanju transparentnosti rada i unapređenju komunikacije sa medijima.



4. ZAKLJUČCI

Ured za reviziju institucija BiH izvršio je reviziju učinka transparentnosti rada institucija BiH. Revizija je pokazala da institucije BiH ne osiguravaju zadovoljavajući nivo transparentnosti o svom radu, da pravo na pristup informacijama propisano regulativom zahtjeva određene izmjene kojima treba uvesti i obavezu proaktivnog informisanja, te da je neophodno njegovo usaglašavanje sa drugim zakonima.

Institucije BiH putem svojih službenih web stranica ne osiguravaju uspješnu komunikaciju između javne administracije i javnosti. Ovakvo stanje ne doprinosi stvaranju povjerenja javnosti u rad institucija BiH, ne podstiče aktivno učešće javnosti u procesu donošenja odluka i ne teži se u dovoljnoj mjeri ka proaktivnom informisanju javnosti o informacijama koje se tiču obavljanja javnih dužnosti što je neizostavan dio otvorene i transparentne vlasti u demokratskim društvima institucija BiH.

4.1. Postojeći zakonski okvir ograničava transparentnost

Danas, proaktivna transparentnost u BiH nije na nivou međunarodnih standarda. Postojeća zakonska regulativa ne predviđa obavezu proaktivne transparentnosti. Iako postojanje jasnih internih pravila i procedura doprinosi povećanju transparentnosti rada, postojeća pravila i procedure kod institucija BiH nisu na zadovoljavajućem nivou.

Također, ni obaveza postojanja podzakonskih akata o upravljanju informacijama kod institucija BiH nije na zadovoljavajućem nivou, iako postojanje jasnih internih pravila i procedura doprinosi povećanju transparentnosti rada.

Pravo na pristup informacijama u BiH regulisano je kao pravo pojedinca da traži informacije koje su u posjedu institucija BiH putem zahtjeva za pristup informaciji, iako je praksa obaveze proaktivnog objavljivanja informacija u zemljama u okruženju prihvaćena kao neizostavni dio otvorene i transparentne vlasti.

Proaktivan pristup odnosi se na obavezu javnih institucija da blagovremeno i samoinicijativno građanima, medijima i ostalim korisnicima na raspolaganje stave što veći broj važnih informacija koje se tiču njihovog rada.

Broj primljenih „neformalnih“ zahtjeva za pristup informacijama u 2014. godini je višestruko veći u odnosu na broj zahtjeva u skladu sa Zakonom, što ukazuje na nedostatak zakonskih propisa za proaktivno objavljivanje informacija od strane institucija BiH.

Iako Zakon utvrđuje pravo pristupa informacijama u posjedu javnog organa širokom krugu javnosti, uz mogućnost ograničenja tog prava kada za to postoje zakonski opravdani razlozi, ipak možemo reći da postojeća zakonska legislativa zaostaje za međunarodnim standardima i ne ide u korak sa naprednim rješenjima drugih zemalja kada je riječ o objavljivanju informacija koje se odnose na obavezu javnih organa da u odsustvu pojedinačnih zahtjeva, samoinicijativno objavljuju određene vrste informacija od javnog značaja.

Također, kolizija Zakona i Zakona o zaštiti ličnih podataka i neefikasnost institucija BiH u rješavanju pitanja u vezi sa izmjenama i dopunama Zakona može imati negativnu posljedicu na implementaciju ovih zakona, te usporava i ograničava transparentnost institucija BiH.



4.2. Institucije BiH nisu razvile proaktivan pristup objavi informacija od javnog značaja

Iako većina institucija BiH ima vlastite službene *web* stranice i s obzirom da postoji Uputstvo koje propisuje 12 kategorija informacija i dokumenata koje je svaka institucija BiH dužna objaviti na svojoj *web* stranici, analiza je pokazala da se predmetno Uputstvo u praksi ne primjenjuje u potpunosti.

S obzirom na svjetske trendove u posljednjih nekoliko godina koji se sve više orijentišu na samoinicijativno objavljivanje velikog broja informacija čime ih čine dostupnim širem krugu javnosti, možemo reći da zakonski okvir o slobodi pristupa informacijama u BiH koji propisuje da se do informacija koje javni organi posjeduju može doći isključivo putem individualnih zahtjeva u pisanoj formi, ne prepoznaje u dovoljnoj mjeri koncept proaktivnog objavljivanja informacija.

Iako postoje pravni akti koji djelimično propisuju proaktivne mjere (kao što je obavezan sadržaj službenih *web* stranica, pravila koja se odnose na konsultacije sa javnošću, kao i novi Zakon o javnim nabavkama BiH po kojem sva obavještenja o nabavci, dodjeli ugovora, poništenju postupka javne nabavke, kao i dobrovoljno obavještenje o transparentnosti i prethodno informacijsko obavještenje, ugovorni organi objavljuju na portalu javnih nabavki), analiza je pokazala da institucije BiH ne slijede međunarodne prakse i standarde u pogledu primjene proaktivne transparentnosti, količine i kvaliteta informacija koje se javno objavljuju.

Prednosti proaktivne transparentnosti se ogledaju u tome da informacije objavljene putem *web* stranica institucija su redovno ažurirane te dostupne svima, dok su informacije dostavljene na zahtjev, pozivanjem na Zakon dostupne uglavnom pojedincima.

Iako se službene *web* stranice institucija BiH ne mogu ocjeniti kao apsolutno netransparentne, uočeno je dosta nedostataka. Nepreciznost postojećeg Zakona, njegove neusklađenosti sa drugim zakonima, nepostojanje standarda kvaliteta objavljenih informacija kao i izostanak i nepostojanje kontrole i monitoringa, izgleda sadržaja, količine i kvaliteta informacija koje institucije BiH trebaju objavljivati za posljedicu mogu imati netransparentnost i nepovjerenje građana o radu institucija BiH.

Ovome doprinosi i nepostojanje centralnog *web* portala za objavljivanje i sortiranje informacija bitnih za fizička i pravna lica iz različitih oblasti (finansija, obrazovanja, prava potrošača i sl.) čime bi se olakšalo korištenje i pretraživanje informacija bez poznavanja strukture vlasti i nadležnosti pojedinih organa.

Proaktivnom objavom informacija značajno bi se unaprijedio rad javne administracije, tako što bi se smanjio pritisak na službenike da odgovaraju na pojedinačne zahtjeve za pristup informacijama ili da putem elektronske pošte, telefonom ili drugim načinima odgovaraju na „neformalne“ zahtjeve u čiju ispravnost se teško uvjeriti s obzirom da više od polovine institucija BiH ne vode evidencije takvih zahtjeva.



4.3. Institucije BiH ne poduzimaju značajne mjere za unapređenje transparentnosti i komunikacije sa građanima

Iako su institucije BiH vršile određene analize stepena zadovoljstva građana, medija i drugih fizičkih i pravnih lica o informacijama koje im pružaju ne može se reći da su efekti analiza doveli do unapređenja transparentnosti i poboljšanja komunikacije sa građanima. Zbog toga nije uspostavljeno povjerenje između institucija BiH s jedne strane i građana, medija i drugih fizičkih i pravnih lica s druge strane.

Dvosmjerna komunikacija i istraživanje potreba i mišljenja građana, medija i drugih fizičkih i pravnih lica dovode do boljih rezultata u proaktivnoj transparentnosti što je od velike važnosti i za institucije i za krajnje korisnike.

Analiza potreba javnosti može biti dobar put do unapređenja kvaliteta objavljenih informacija, što će olakšati komunikaciju sa javnosti i povećati povjerenje u rad javnih organa. Tako bi institucije mogle ažurirati sadržaje službenih *web* stranica u skladu sa zahtjevima korisnika.

Analize potreba korisnika, ali i kontakti sa građanima, medijima i drugim fizičkim i pravnim licima bi ukazale na potrebe i eventualne propuste što bi institucijama BiH bilo od koristi za daljnje unapređenje svog rada. To, između ostalog, podrazumjeva unapređenje kvaliteta službenih *web* stranica i veću upotrebu društvenih mreža kao modernih oblika interakcije sa korisnicima.



5. PREPORUKE

Nakon provedene analize transparentnosti rada institucija BiH, Ured je mišljenja da u ovoj oblasti ima prostora za unapređenje. Aktivnost institucija BiH na unapređenju transparentnosti njihovog rada nije adekvatno uređena, a ni institucije BiH u dovoljnoj mjeri nisu iznalazile rješenja da svoj rad i rezultate koje ostvaruju blagovremeno stave na raspolaganje građanima i drugim korisnicima.

U nastavku, Ured za reviziju daje određene preporuke koje mogu pomoći u uređenju i unapređenju ove oblasti. Preporuke se mogu implementirati u relativno kratkom vremenskom periodu, a upućene su VM i institucijama BiH.

Preporuke Vijeću ministara BiH:

- Provođenje odgovarajućih aktivnosti na predlaganju izmjena i dopuna zakona usmjerenih na poboljšanje postojećeg zakonskog okvira o slobodi pristupa informacijama u BiH kojima bi trebala biti obuhvaćena i potpuna realizacija zaključka PS BiH, a koja se tiče usaglašavanja propisa.

Naime, potrebno je, u što kraćem roku, odgovarajućim odredbama dopuniti Zakon koje će obavezati institucije BiH na primjenu proaktivnih mjera, kao i generalnom poboljšanju postojećeg zakonskog okvira o slobodi pristupa informacijama.

Izmjene i dopune zakonske legislative trebaju uvažiti zahtjeve proaktivne transparentnosti, odnosno da sve informacije koje su pod kontrolom institucija BiH predstavljaju javne informacije koje bi trebale biti dostupne korisnicima, osim informacija za koje postoje zakonska ograničenja pristupa informacijama.

Vijeće ministara BiH bi trebalo naći način i zajedno sa nadležnim institucijama pronaći rješenje za postojeće probleme u vezi sa izmjenama i dopunama Zakona, kako bi se osigurala nesmetana implementacija Zakona i obezbjedilo provođenje proaktivne transparentnosti. Ovim bi se pristupilo potpunoj realizaciji zaključka broj 3. PS BiH sa 29. sjednice iz jula 2012. godine kojim se obavezuje VM BiH da pokrene postupak izmjena i dopuna Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH s ciljem usaglašavanja sa Konvencijom Vijeća Evrope o pristupu službenim dokumentima.

- Uvažavajući zahtjeve proaktivne transparentnosti, propisivanje pravila i procedura koji će biti nadopuna osnovnoj zakonskoj regulativi o slobodi pristupa informacijama.

Prilikom donošenja pravila i procedura, istim bi trebalo definisati kategorije informacija koje bi institucije BiH trebale blagovremeno i samoinicijativno objavljivati i tako ih učiniti dostupnim zainteresovanim korisnicima. Kategorisanjem informacija na nivou BiH bi se ujednačio izgled i sadržaj web stranica s ciljem njihovog lakšeg korištenja, što bi omogućilo lakšu dostupnost i pretraživanje.

Informacije bi trebalo objavljivati u što kraćem roku, kontinuirano ih ažurirati i omogućiti da budu dostupne i licima sa posebnim potrebama, jer samo takve informacije mogu biti od koristi široj javnosti.

Povratne informacije korisnika objavljenih informacija institucijama BiH trebaju biti input za kontinuirano unapređenje transparentnosti rada.

- Uspostavljanje centralnog portala na nivou BiH koji će biti namijenjen za proaktivno objavljivanje informacija o radu različitih institucija BiH.



Centralni portal za objavu javnih informacija bi koristio institucijama BiH za proaktivno objavljivanje najvažnijih informacija na jednom mjestu i na takav način bi se pojednostavilo pretraživanje i pronalaženje informacija o radu institucija BiH.

Preporuke Institucijama BiH:

- Unaprijediti komunikaciju sa korisnicima, a podatke o radu i rezultatima rada koji se ostvaruju kontinuirano činiti transparentnim.
- Uvesti praksu periodičnog ispitivanja i stručne analize zadovoljstva korisnika o informacijama koje im institucije BiH pružaju o svom radu.

Uvođenjem aktivnosti redovnog anketiranja korisnika, tj. „slušanja potreba“ korisnika, bi u velikoj mjeri dovelo do unapređenja dvosmjerne komunikacije između institucija BiH i građana, kao i drugih fizičkih i pravnih lica u smislu da bi korisnici na taj način mogli da postavljaju pitanja, izražavaju mišljenje, daju komentare i sugestije. Postavljanjem na službenim web stranicama institucija BiH online anketa, različitih vrsta foruma, dijeljenja informacija putem društvenih mreža i sl. bi se u kratkom roku dodatno unaprijedila transparentnost rada.

Tim revizije učinka:

Jasna Česir, vođa tima

Davorka Lučić,
revizor učinka

Rukovodilac
Odjeljenja revizije učinka

Fadila Ibrahimović





6. DODACI

Dodatak 1: Upitnik

Dodatak 2: Pregled institucija koje nisu dostavile popunjeni upitnik

Dodatak 3: Reference



Dodatak 1: Upitnik

Upitnik

Naziv institucije: _____

Pitanja:

1. Koliko ste zahtjeva za informacijama po osnovu Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH imali u 2014. godini? (navesti broj zahtjeva)

2. Za koliko zahtjeva ste dozvolili pristup informacijama po Zakonu o slobodi pristupa informacijama u BiH?
_____ (navesti broj zahtjeva)
3. Da li vodite odvojenu evidenciju „neformalnih“ zahtjeva za pristup informacijama (pod „neformalnim“ zahtjevima misli se na zahtjeve bez pozivanja na Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH)?
DA NE
4. Navedite tačan ili približan broj „neformalnih“ zahtjeva za pristup informacijama u 2014. godini?

5. Zaokruživanjem odgovarajućeg broja ocijenite usklađenost vaše web stranice sa Uputstvom o izradi i odobravanju službenih internet stranica institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj 21/09) na skali od 1 do 5.

1 — 2 — 3 — 4 — 5
6. Da li vaša institucija ima interne procedure o načinu i postupku objavljivanja web sadržaja na Internet stranici?
DA NE
7. Da li na vašoj web stranici objavljujete
a) Planove rada DA NE
b) Izveštaje o radu DA NE
8. Da li redovno ažurirate sadržaje objavljenje na vašoj web stranici?
DA (ako je odgovor DA navedite koliko često) NE
9. Da li na vašoj web stranici objavljujete nacрте dokumenata sa pozivom zainteresovanim da dostave komentare i sugestije?
DA NE
10. Da li ste vršili analizu zadovoljstva sjedećih korisnika o informacijama koje im pruža vaša web stranica:
a. Građana DA NE
b. Medija DA NE
c. Drugih fizičkih i pravnih lica DA NE

Ukoliko su vaši odgovori ili jedan od odgovora NE navedite razloge zbog kojih analiza nije vršena.

Navesti ime i prezime, kontakt telefon osobe/a koja/e je/su popunjavala/e upitnik i njenu/njihovu poziciju u okviru institucije:

Mjesto i datum popunjavanja upitnika:



Dodatak 2: Pregled institucija koje nisu dostavile popunjeni upitnik

| Red. br. | Naziv institucije |
|----------|--|
| 1 | Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije |
| 2 | Obavještajno sigurnosna agencija BiH |
| 3 | Odbor državne službe za žalbe |
| 4 | Parlamentarna skupština BiH |
| 5 | Tužilaštvo BiH |



Dodatak 3: Reference

- Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 28/00, 45/06, 102/09, 62/11 i 100/13);
- Zakon o zaštiti ličnih podataka (Službeni glasnik BiH, broj: 49/06 i 76/11);
- Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj: 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10 i 40/12);
- Zakon o javnim nabavkama (Službeni glasnik BiH, Broj: 39/14);
- Strategija reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini (<http://parco.gov.ba/latn/?page=110>)
- Strategija komunikacija VM BiH
http://www.vijeceministara.gov.ba/akti/prijedlozi_zakona/default.aspx?id=11198&langTag=bs-BA
- Zaključak Predstavničkog doma PS BiH, 29. sjednica Predstavničkog doma PS BiH od 07.06.2012. godine;
- Uputstvo o izradi i održavanju službenih internet stranica institucija Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj 21/09);
- Odluka o formiranju Žalbenog vijeća pri Vijeću ministara BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 73/07);
- Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa (Službeni glasnik BiH, broj: 81/06);
- Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH za 2014. godinu
http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2015051514434319_bos.pdf
- Izvještaj o istraživanju zadovoljstva korisnika/ica internetskih prezentacija, Program jačanja javnih institucija u Bosni i Hercegovini, GIZ, 2013. godina;
- Izvještaji revizije učinka: „Upravljanje zasnovano na rezultatima kroz planove i izvještaje institucija Vijeća ministara BiH“; „Efikasnost FIPA-e u privlačenju stranih investicija u BiH“; „Pretpostavke za efikasan rad Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije“; „Raspodjela i korištenje sredstava tekuće rezerve“; www.revizija.gov.ba
- Monitoring demokratskog razvoja u BiH: Indeks otvorenosti javnih institucija, organizacija i agencija, Media centar, Sarajevo 2006. (http://www.media.ba/mcsonline/files/shared/Monitoring_Bos_170306.pdf)
- Puna primjena Zakona o slobodi pristupa informacijama, CSPI 2006 (<http://aarhus.ba/sarajevo/images/docs/puna%20primjena%20zakona%20o%20slobodi%20pristupa%20informacijama.pdf>)
- Istraživanje primjene Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH, TI 2012 (www.ti-bih.org)
- Proaktivna transparentnost u Bosni i Hercegovini: Od kakofonije ka harmonizaciji, izdavač: Analitika – Centar za društvena istraživanja, april 2014. godine; <http://www.analitika.ba/bs/publikacije/proaktivna-transparentnost-u-bih-od-kakofonije-ka-harmonizaciji>
- Rezultati istraživanja: Dostupnost informacija na službenim web-prezentacijama javnih organa Bosne i Hercegovine, izdavač: Analitika – Centar za društvena istraživanja, juni 2014. godine; <http://www.analitika.ba/bs/publikacije/rezultati-istrazivanja-dostupnost-informacija-na-sluzbenim-web-prezentacijama-javnih>
- Proaktivna transparentnost u Bosni i Hercegovini: Stanje i perspektive u svjetlu međunarodnih standarda i komparativnih rješenja, autor: Alen Rajko, izdavač: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2014. godina. <http://www.analitika.ba/bs/publikacije/proaktivna-transparentnost-u-bosni-i-hercegovini-stanje-i-perspektive-u-svjetlu>



- Javni organi i proaktivno objavljivanje informacija u Bosni i Hercegovini – Kako izuzetke pretvoriti u pravilo, Dino Jahić, Analitika - Centar za društvena istraživanja, Sarajevo, februar 2015; [http://analitika.ba/sites/default/files/publikacije/javni organi i proaktivno objavljivanje informacija - web 24mart2015.pdf](http://analitika.ba/sites/default/files/publikacije/javni%20organi%20i%20proaktivno%20objavljivanje%20informacija%20-%20web%2024mart2015.pdf)
- Rječnik javne potrošnje, Centar za zastupanje građanskih interesa: [http://www.cpi.ba/wp-content/uploads/2014/05/Rjecnik javne-potrosnje.pdf](http://www.cpi.ba/wp-content/uploads/2014/05/Rjecnik%20javne%20potrosnje.pdf), str. 24;
- <http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/about-register/why/TransparencyRegister.do?locale=hr>
- Povelja o temeljnim pravima EU;
- Regulativa Evropske komisije (br. 1049/2001);
- Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda; [http://www.mhrr.gov.ba/ured zastupnika/dokumenti/default.aspx?id=1474&langTag=bs-BA](http://www.mhrr.gov.ba/ured%20zastupnika/dokumenti/default.aspx?id=1474&langTag=bs-BA)
- <http://www.media.ba/bs/etikaregulativa-novinarstvo-etika/izmjene-zakona-o-slobodi-pristupa-informacijama-u-bih>
- [http://www.slobodnaevropa.org/content/zakon o slobodi pristupa informacijama /1809025.html](http://www.slobodnaevropa.org/content/zakon%20o%20slobodi%20pristupa%20informacijama/1809025.html)
- <http://intermezzo.ba/2011/04/ti-bih-podnio-inicijativu-za-izmjene-zakona-o-slobodi-pristupa-informacijama/>
- <http://ti-bih.org/?p=4435>
- http://www.bhnovinari.ba/index.php?option=com_content&view=article&id=425%3Aprotest-povodom-donoenja-pravilnika-o-pristupu-informacijama-suda-bih&catid=62%3Aaopenja&Itemid=240&lang=bs
- <http://ti-bih.org/?p=5559>
- <http://bportal.ba/bih-dostupnost-informacija-nije-na-odgovaraju%c4%87em-nivou/#>
- <http://ti-bih.org/?p=6584>
- <http://ti-bih.org/?p=6317>
- <http://ti-bih.org/?p=7432>