



Open
Government
Partnership

PODRŠKA KREIRANJU NACIONALNOG AKCIONOG PLANA BiH U OKVIRU PARTNERSTVA ZA OTVORENU VLAST

**Analiza mjera iz Akcionog plana organizacija civilnog društva
koje su dio OGP inicijative**

Ovaj dokument sačinjen je u okviru projekta „Podrška kreiranju Nacionalnog akcionog plana BiH u okviru Partnerstva za otvorenu vlast“, implementiran od strane TI BiH, uz finansijsku podršku Fonda otvoreno društvo BiH. Mišljenja i stavovi u ovom dokumentu predstavljaju isključivo stavove TI BiH i ni na koji način ne odražavaju stavove Fonda otvoreno društvo BiH.

Februar 2016.

Analiza mjera iz Akcionog plana organizacija civilnog društva koje su dio Inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast

1. Uvod

Partnerstvo za otvorenu vlast - Open Government Partnership (OGP) je globalna multilateralna inicijativa za transparentnost i otvorenost rada tijela javne vlasti, a njene učesnice su države koje se članstvom u Partnerstvu obavezuju na konkretne mjere i djelovanje u oblastima transparentnosti, osnaživanja učešća građana u vlasti, borbe protiv korupcije i uvođenja novih tehnologija koje čine javnu upravu što efikasnijom. Ideju o osnivanju Partnerstva prvi put je iznio predsjednik SAD-a, Barack Obama, tokom svog govora u Skupštini UN-a u septembru 2010. godine, a iduće godine je potpisana Deklaracija o otvorenoj vlasti od strane 8 država, koje su postale članice Upravnog odbora OGP inicijative – Brazil, Filipini, Indonezija, Južnoafrička Republika, Meksiko, Norveška, SAD i Velika Britanija. Više od četiri godine kasnije, OGP inicijativa broji 69 država-članica, a broj novih članica je u porastu svake godine

Bosna i Hercegovina (BiH) je 24. septembra 2014. godine postala 65. članica OGP inicijative, čime je preuzela odgovornost preduzimanja niza konkretnih mjera ka implementaciji principa otvorene vlasti. BiH se obavezala da će raditi na provođenju ambicioznih reformi kako bi unaprijedila transparentnost i odgovornost javnih organa. Prvi korak BiH u okviru OGP inicijative jeste kreiranje dvogodišnjeg akcionog plana u kojem se definišu prioritetne oblasti i aktivnosti koje će doprinijeti povećanju otvorenosti vlasti. OGP predviđa da se akcioni plan u svakoj zemlji članici izradi kroz proces javnih konsultacija između institucija vlasti, civilnog društva i drugih zainteresovanih aktera. Od bh. institucija vlasti se očekivalo da, zajedno sa civilnim društvom, u periodu od januara do juna 2015. godine, izrade prvi akcioni plan što nije učinjeno u zadatom periodu. Organizacije civilnog društva koje su okupljene oko OGP inicijative (Transparency International BiH, Analitika, Fondacija CPI, Centar za istraživačko novinarstvo i UG „Zašto ne“) predložile su svojevrsni alternativni akcioni plan za BiH putem sastanaka radnih grupa u periodu juli-septembar, a koji je sačinjen od mjera i aktivnosti iz različitih oblasti.

Način izrade ovog prijedloga mjera za prvi Akcioni plan BiH u okviru OGP inicijative bio je participativan i podrazumijevao je formulisane zajedničkih prijedloga po održanim raspravama u koje su bili uključeni ne samo gore imenovani predstavnici civilnog društva, već i druge zainteresovane organizacije i/ili pojedinci, kao i predstavnici vlasti. Takođe, zainteresovani pojedinci i organizacije mogli su svoje mjere dostaviti i elektronskim putem, kao i komentare na formulisane prijedloge koji su bili izloženi na zajedničkoj web platformi³ organizacija koje tvore neformalnu OGP koaliciju. U procesu pripreme nastojalo se uključiti što više zainteresovanih strana u predlaganju mjera koje će obezbijediti veću transparentnost i otvorenost vlasti. Ovdje je potrebno istaći da bi proces izrade trebao biti izraz zajedničkih napora predstavnika vlasti, civilnog društva i svih zainteresovanih građana, te bi stoga javne konsultacije trebale biti krajnje participativne. Na svakoj državi je da putem koordinirajućih mehanizama i tijela ostvari adekvatniji način sve predstavnike civilnog društva, uže (akademska zajednica i ostala stručna javnost), ali i šire javnosti. S obzirom da BiH, suprotno određenom vremenskom rasporedu, nije ispunila obavezu koju je preuzela na sebe kao članica OGP inicijative, tj. nije sačinila akcioni plan, niti su preduzete aktivnosti na njegovoj izradi, organizacije civilnog društva okupljene oko OGP inicijative, sačinile su prijedlog mjera za Akcioni plan koji je uključio različite mjere a koje su rezultat konsultacija serije sastanaka radnih grupa. Predložene mjere kreću se od krajnje konkretnih prijedloga (izmjene i dopune Zakona o slobodi pristupa informacijama uz formulisane nove članove), do mjera koje bi se mogle nazvati i preporukama jer su upštenijeg tipa (npr., mjera broj 7. iz dijela *Učešće javnosti, informacione tehnologije i otvoreni podaci*: uspostaviti sistem za poboljšanje direktnog kontakta sa civilnim društvom) koja opet namjerno podcrtava određeni vrednosni sud s namjerom da se utiče na promjenu politike/a. Akcioni plan koji je sačinilo civilno društvo treba shvatiti kao skicirani nacrt ili osnovu za daljnji rad. Dokument ne treba gledati kao gotov i završen proizvod koji nije podložan izmjenama, a bez obzira na njegov neobavezujući karakter, može poslužiti u formulisano konkretnijih i konačnih mjera koji bi potom bili shvaćeni kao nova politika ili kao preuzete obaveze vlasti oblastima javnost rada, transparentnost i otvorenost u radu i otvoreni podaci. Cilj ove analize je ukratko pojasniti i predočiti pojedine predložene mjere i aktivnosti. Sve mjere i aktivnosti grupisane su prema srodnim oblastima u tri kategorije:

1. Pristup informacijama

2. Učešće javnosti, informacione tehnologije i otvoreni podaci i

3. Fiskalna transparentnosti, rad javnih preduzeća i integritet vlasti i razno.

Ovdje će biti analizirani pojedini segmenti datih prijedloga iz oblasti **Pristup informacijama i učešće javnosti, informacione tehnologije i otvoreni podaci**. Značajno je i spomenuti da primjer konsultacija civilnog društva i participativnog učešća svih zainteresovanih strana u izradi Akcionog plana predstavlja dobar primjer kako je moguće otvorenim raspravama i uz veliki broj učesnika kreirati inkluzivan akcioni plan koji vodi računa o različitim vrstama prijedloga i mjera. Naravno, koordinirajuće državno tijelo moralo bi iznaći još participativniji model, ali se izrađeni akcioni plan (i način njegove pripreme), koji će djelomično i u nastavku biti prezentovan, treba iskoristiti kao početnu osnovu u konsultacijskom procesu, kako glede izbora valjane konsultacijske forme, tako i u po pitanju same sadržine Akcionog plana koja se djelomično razmatra u nastavku.

2. Pristup informacijama

U prvoj tematskoj grupi naslovljenoj upštenim naslovom Pristup informacijama u prijedlogu mjera za Akcioni plan dato je ukupno 6 mjera i aktivnosti:

1. Izmijeniti zakone o slobodi pristupa informacijama dodavanjem odredbe o proaktivnom objavljivanju informacija/predložiti konkretnije kategorije informacija;⁴
2. Uskladiti zakone o slobodi pristupa informacijama sa Direktivom o ponovnoj upotrebi informacija (re-use of data) javnog sektora;
3. Unaprijediti nadzor nad provedbom zakona o slobodi pristupa informacijama, sa osvrtnom na Indeks registar i zahtijevati sankcije za kršenje ovog zakona;
4. Propisati obavezu objavljivanja registara ugovora o javnim nabavkama;
5. Javne nabavke – Sistem e-nabavki za sve manje nabavke – dopuna pravila za e-nabavke kako bi se unaprijedio sistem;
6. Objavljivati i arhivirati integralne snimke video ili audio snimke svih sjednica vijeća ministara i entitetskih vlada.

Od svih predloženih mjera svakako je najinteresantnija mjera koja se odnosi na Zakon o slobodi pristupa informacijama kao *lex specialis* koji uređuje pristup informacijama od javnog značaja na način koji treba garantovati dostupnost informacija pod kontrolom javnih organa. Unatoč zakonskim izmjenama na državnom i federalnom nivou (na RS nivou Zakon nije mijenjan od usvajanja), zakonski okvir nije doživio suštinske kvalitativne izmjene, poput one koja se odnosi na proaktivnu transparentnost. Odnosno, na formulisane zakonskih odredbi koji preciziraju obavezu objavljivanja javnim tijelima, i to u odnosu na veliki broj informacija⁵ Dakle, u odnosu na postojeće zakonsko rješenje, koje je kada je u pitanju proaktivni standard transparentnosti, u sva tri zakona uključivao uzak krug informacija koje moraju biti objavljene (vodič o pristupu informacijama, indeks registar kao mjesto gdje se navode informacije pod kontrolom odnosnog organa, statistički podaci i godišnji izvještaj), novopredloženo rješenje ukoliko bi bilo prihvaćeno predstavljalo bi promjenu paradigme jer bi se težište u pristupu informacijama sa reaktivnog pristupa (podnošenje zahtjeva za pristup informacijama javnim tijelima koji su posjednici informacija) pomjerilo na proaktivni princip koji podrazumijeva obligatorno objavljivanje velikog broja informacija o radu i aktivnostima svih javnih tijela, i to odmah po kreiranju zakonom predviđenih informacija. Transparency International u BiH (TI BiH) zajedno sa partnerskim organizacijama civilnog društva već nekoliko godina unazad zagovara promjenu paradigme u oblasti pristupa informacijama, u smislu zakonskog uređivanja obaveznog objavljivanja informacija pod kontrolom javnih organa na najlakši, najdostupniji i najvidljiviji način, i to u razumnom vremenskom roku, a na takav način da se u zakonsku obavezu objavljivanja uključi što više informacija.

Činjenica da je ova mjera uvrštena kao prijedlog u skicirani akcioni plan civilnog društva kao dio OGP inicijative potvrda je ranijih zagovaračkih napora, ali i pokušaj da se izdejstvuje bitna zakonska izmjena kojom bi se značajno unaprijedio kvalitet zakonskog okvira. Zanimljivo je da su na prvom sastanku radne grupe koja se referirala na potrebu da se izmjene zakoni o slobodi pristupa informacije bile predložene i izmjene drugačijeg kvaliteta (razmatrano je uvođenje ustovne Povjerenika za informisanje ili proširenje nadležnosti Ombudsmana za ljudska prava u oblasti pristupa informacijama, zatim promjena forme odluke na nivou RS iz dopisa u rješenje kako bi se bolje pravno osigurao podnosilac zahtjeva za pristup informacijama), ali je konsenzus postojao najviše oko potrebe da se zakonski uredi i etablira princip proaktivne transparentnosti, te se akcioni plan u okviru OGP platforme koristi i kao sredstvo kojim bi se predstavnici vlasti obavezali na implementaciju predložene mjere koja ujedno predstavlja i promjenu paradigme. Ono što je takođe vrijedno izdvajanja jeste i činjenica da je predloženi set informacija koje bi trebale biti proaktivno objavljene na tragu koncepta Helen Darbishire⁶ koji obuhvata raznovrsne kategorije informacija.

¹ Open Government Declaration (<http://www.opengovernmentpartnership.org/about/open-government-declaration>, datum pristupanja 21.02.2016)

² http://www.opengovernmentpartnership.org/sites/default/files/OGP_EVEN_BOSHERZ2020_0.pdf (datum pristupanja 21.02.2016)

³ <http://ogp.ba/akcioni-plan/> (datum pristupanja 21.02.2016)

⁴ Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi pristupa informacijama <http://ogp.ba/uncategorized/prijedlog-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-zakona-o-slobodi-pristupa-informacijama-u-bosni-i-hercegovini/> (datum pristupanja 22.02.2016)

⁵ Ibid., član 2.

⁶ Ibid., vidi pod: Obrazloženje (Razlozi donošenja Zakona i obrazloženja rješenja u Zakonu)

Iz Obrazloženja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH evidentno je da je proaktivna transparentnost prepoznata kao savremeni standard koji će omogućiti korišćenjem najnovijih tehnologija, prije svega, objavu širokog kruga informacija, zatim njihovu lakšu dostupnost. Informacije će biti plasirane ažurno, tačno i efikasno web prezentacijom, a građanima će se omogućiti bolja informisanost i novi, drugačiji kvalitet u razumijevanju i poznavanju svih procesa odlučivanja čime će u konačnici značajno izmijeniti i kakvoća njihovog učešća. Ukratko, korist od nove paradigme imaće svi, i korisnici informacija, i sva javna tijela koja su posjednici istih, jer će im objava informacija donijeti uštede kako više neće biti potrebe za višekratnim pripremanjima i obradama informacija po pojedinačnim zahtjevima.

U tački 3. predloženih mjera i aktivnosti iz Akcionog plana civilnog društva, navodi se i da treba unaprijediti nadzor nad provedbom Zakona o slobodi pristupa informacijama, sa osvrtom na indeks registar, i zahtjeviti sankcije za kršenje ovog zakona, a na ovom mjestu bi bilo oportuno dalje razraditi koji su to načini kojima bi se mogao uspostaviti efikasan monitoring implementacije zakona. Predložena mjera iz tačke 6. mogla bi se povezati sa prijedlogom koji zagovora uspostavljanje jedinstvenih vladinih portala po ugledu na druge zemlje koje sprovode nove politike u vezi sa otvorenim podacima i novim standardima u javnosti rada. Jedinstven vladin portal kao centralno mjesto mogao bi biti korišten upravo u svrhe prikupljanja i prezentacije snimaka sa sjednica vlada.

3. Učešće javnosti, informacione tehnologije i otvoreni podaci

U drugoj tematskoj skupini predložene su sljedeće mjere:

7. Uspostaviti sistem za poboljšanje direktnog kontakta sa civilnim društvom;
8. Uspostaviti on-line platformu na nivou BiH i eventualno na nivoima RS i FBiH za obavljanje konsultacija u procesu donošenja zakona i drugih propisa
9. Uspostavljanje vladinog portala u formatu otvorenih podataka (opendata.gov.ba), a pod nadzorom državne agencije; pokrenuti centralne portale za objavu otvorenih podataka na državnom i entitetskom nivou
10. Proširivanje Vladine mreže i time omogućavanje centralne platforme za sve vladine servise u većim gradovima (informacije o nadležnostima i uslugama)
11. Napraviti platformu za e-zahtjeve po osnovu zakona o slobodi pristupa informacijama

Izložene mjere uglavnom se odnose na revidiranje kvaliteta učešća javnosti u procesima odlučivanja i usredsređeniju upotrebu novih tehnologija, a kreću se od uopštenih formulacija, kao što je navođenje potrebe da se uspostavi direktniji kontakt sa civilnim društvom, do konkretnih rješenja kojima se bi se u akcionom planu izdvojila obaveza o pokretanju centralnih portala otvorenih podataka na državnom i entitetskom nivou. Predložena mjera iz tačke 11. odnosi se na potrebu da se na web stranicama javnih institucija naprave posebne rubrike sa platformom za e-zahtjeve koja bi omogućivala tražiocima i korisnicima informacija lakšu dostupnost istih. No, ona bi istovremeno podrazumijevala i specifikaciju u smislu zakonskih izmjena kojima bi se priznalo pravo tražiocima informacija da ih zahtjevaju i elektronskim putem.

Posebnu pažnju zaslužuju mjere iz tačke 7. i 8. jer se odnose na iznalaženje modela koji će garantovati smislenije učešće civilnog društva, ali i ukupne javnosti, pa se spominje *on-line platforma za obavljanje konsultacija u procesu donošenja zakona i drugih propisa*. Važeći pravni propisi kojima se regulira pitanje konsultacija u razmatranju vrsta konsultacija navode internet stranice javnih tijela kao mjesta prezentiranja, pa se tako u Smjernicama za postupanje republičkih organa uprave o učešću javnosti i konsultacijama u izradi zakona Republike Srpske navodi objavljivanje zakona i propisa od interesa za javnost putem web stranice, a u Pravilima za konsultacije u izradi pravnih propisa BiH među oblicima konsultacije pojavljuje se kao model objave prednacrt objava na internet stranicama odnosnog organa. Ipak, aktuelni sistem bi trebalo unaprijediti u smislu formiranja interaktivnijeg modela koji bi omogućio ujedno i direktnije učešće svim zainteresovanim subjektima u javnim konsultacijama, mogućnost njihovog pravovremenog informisanja i neposrednije razmjene mišljenja.

Dva imenovana pravna izvora koji obrađuju pitanje konsultacija u izradi propisa prave razliku između pravnih propisa koji su od naročitog interesa za javnost, i svih ostalih pravnih propisa, s tim da propis na državnom nivou podrazumijeva minimalne obaveze koje svaka institucija mora ispuniti u procesu konsultacija, dok na nivou RS date smjernice se odnose samo na propise koji su od posebnog značaja za javnost. Mjera iz tačke 8. koja bi svakako u konačnom Akcionom planu morala biti razrađena do pojedinosti referira se na konsultativni proces na mnogo inkluzivniji i sveobuhvatniji način podrazumijeva učešće najšire javnosti. Jedna takva mjera u svojoj razradi zahtjevala bi da se osiguraju tehnički kapaciteti, ali i organ/i na različitim nivoima vlasti koji bi bio zadužen za koordinirajuću ulogu u obezbjeđivanju konsultativnog procesa. U naprijed navedenim važećim pravnim propisima, koji uzimaju u obzir proces konsultacije, zakonodavac se odredio u odnosu na termin *javnost*, dok propis na državnom nivou⁷ eksplicitno označava a pojam javnost uključuje cjelovitu javnost, odnosno da se odnosi na javnost uopšte. Smjernice na nivou Republike Srpske, takođe u članu 2.⁸ izvode kvalifikovani oblik javnost definišući šta se smatraju pod *javnošću* imenujući je kvalifikativom zainteresovana lica, a među njih se ubrajaju: pravna lica, udruženja građana, udruženja poslodavaca, privredna i advokatska komora i druge komore, reprezentativni sindikat, eksperti za pojedine oblasti, mediji, naučna i stručna javnost. Odnosni propis na nivou FBiH, Uredba o pravilima za učešće zainteresovane javnosti u postupku pripreme federalnih propisa i drugih akata u članu 1. stavu 2⁹ takođe definiše pojam javnosti izdvajajući ga kao zainteresovana javnost, ali u njega ubraja sve moguće kategorije jer navodi i građane, i to na prvom mjestu.

Navedeni primjeri pokazuju da važeći propisi na svim nivoima vlasti u vezi sa konsultacijskim procesima pri razmatranju pojma javnosti (osim na nivou RS koji sasvim usko uključuje samo posebno zainteresovana i poimenično navedena lica) ekstenzivno tumače ovaj pojam, ali da prave razliku o načinima uključivanja javnosti u konsultacijski proces u zavisnosti od procjene koliko je razmatrani pravni propis od interesa za javnost. Nisu uključeni modeli učešća (kao što je on-line platforma) koji bi omogućili neposrednu razmjenu mišljenja u prijedloga svim zainteresovanim učesnicima, a putem primjene novih tehnologija. Kvalitet takvog rješenja izdvaja se upravo u prijedlogu mjera za Akcioni plan civilnog društva. Spomenuti Akcioni plan bi se mogao iskoristiti i za izmjenu svih propisa koji se odnose na konsultacijske propise, i to na način da se na svim nivoima pod *javnošću* podrazumijeva javnost uopšte, zatim da se preciznije razrade vrste konsultacijskih procesa, ali i ujednače rješenja na svim nivoima. Takođe, stvaranje interaktivne platforme za konsultacijske procese trebalo bi podrobnije definisati kroz propise u smislu razrade modela koji bi omogućio razmjenu prijedloga na jednom mjestu (on-line platforma), uz obavezu uvođenja koordinirajućeg tijela koji bi vodio takvo jedno mjesto. Prijedlog bi se trebao u propisima izdvojiti kao posebna ustanova, a zatim bi se mogao precizno definisati s obzirom na prirodu naše administrativne kulture koja nije najprijemčivija za nove prijedloge i inovacije, posebno ako oni nisu dovoljno precizno postavljeni biranim formulacijama.

4. Preporuke

Umjesto zaključka o predloženim mjerama civilnog društva iz prijedloga mjera za Akcioni plan koji je nastao kao dio OGP inicijative, uputnije je izdvojiti nekoliko preporuka koje se prije svega odnose na institucije vlasti koje bi čim prije trebali uzeti koordinirajuću i, uslovno rečeno, vodeću ulogu u kreiranju akcionog plana na način koji uključuje sve zainteresovane predstavnike, ali i najširu javnost.

Ukratko, u nastavku su date najbitnije preporuke koje se odnose na hitnu potrebu kreiranja vdogodišnjeg akcionog plana za BiH:

- formirati Savjetodavno vijeće OGP inicijative, te radne grupe za izradu akcionog plana
- pokrenuti proces kreiranja zvaničnog akcionog plana BiH kao dio obaveze koja je preuzeta članstvom u OGP inicijativi, prevashodno odrediti koje su to zadužene institucije i koja će institucija imati koordinirajuću ulogu;
- osmisliti što inkluzivniji model participacije u procesu kreiranja akcionog plana i prezentovati ga javnosti;
- u procesu kreiranja iskoristiti znanja civilnog društva, rezultate dosadašnjih napora civilnog društva i iskustvo sa sastanaka radnih grupa okupljenih oko OGP inicijative.
- uputno bi bilo uzeti u razmatranje predložene mjere civilnog društva za kreiranje prvog Akcionog plana, odnosno razmotriti postojeći sadržaj, proširiti ga, i po potrebi detaljnije razraditi.

⁷Vidi član 2. u Pravilima za konsultacije u izradi pravnih propisa (Službeni glasnik BiH, br. 81/06 i 80/14)

⁸Vidi član 2 u Smjernicama za postupanje organa uprave u procesima konsultacija RS (Službeni glasnik RS broj 123/08 i 73/12)

⁹Uredba o pravilima za učešće zainteresovane javnosti u postupku pripreme federalnih propisa i drugih akata (Službene novine FBiH, br. 51/12)