

**PROAKTIVNO
OBJAVLJIVANJE
INFORMACIJA:**
Smjernice i prakse



PROAKTIVNO OBJAVLJIVANJE INFORMACIJA: SMJERNICE I PRAKSE

Bojan Spaić, profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu

ZaštoNe?

 **CENTAR ZA
DEMOKRATSKU
TRANZICIJU**

 **PARTNERI
SRBIJA**

 **META MORPHOSIS**
foundation for internet and society

 **ActionSEE**

 **NED** | NATIONAL
ENDOWMENT
FOR
DEMOCRACY
SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD

PROAKTIVNO OBJAVLJIVANJE INFORMACIJA: SMJERNICE I PRAKSE

Bojan Spaić, profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu

PROAKTIVNO ILI REAKTIVNO?

Država je javna stvar. Opšte je uvjerenje da demokratski politički poreci mogu optimalno funkcionisati samo kada je javnost informisana o radu državnih organa i javnih zvaničnika. Zarad ostvarenja tog cilja ustavi savremenih država daju posebne garancije, pa građani svake savremene demokratije imaju fundamentalno pravo da budu informisani o postupanju državne vlasti.

To svoje pravo mogu ostvariti bez obzira na to da li ih se informacija tiče i bez obzira na svrhu u koju će informaciju koristiti. Pravo na slobodan pristup informacijama je kao osnovno pravo garantovano ustavima, međunarodnim konvencijama i nacionalnim zakonodavstvom, a pojedini osnovni principi su utvrđeni naporima međunarodnih organizacija civilnog društva.

Pravo na slobodan pristup informacijama je osnovno ljudsko pravo koje je garantovano ustavima, međunardnim sporazumima i zakonima demokratskih država.

Pravo na pristup informacijama spada u kategoriju pozitivnih prava, što znači da su organi javne vlasti dužni da preduzmu određene radnje da bi građani pravo ostvarili. Preciznije, tim pravom se za organe javne vlasti ustanovljavaju dvije obaveze:

1. obaveza da se osnovne informacije o aktivnostima organa javne vlasti proaktivno ili prethodno učine dostupnim javnosti i
2. obaveza da se na zahtjev, reaktivno ili naknadno, informacije učine dostupnim građanima na njihov zahtjev. Takvim proaktivnim i reaktivnim djelovanjem, državni

zvaničnici ne obezbjeđuju samo ustavno i zakonsko pravo na slobodan pristup informacijama već povećavaju povjerenje građana u javnu administraciju.

Reaktivno objavljivanje informacija se nerijetko smatra dodatnim teretom službenicima u javnoj administraciji, s obzirom na to da se dešava da je jedna osoba uz svoj osnovni posao zadužena da odgovara na zahtjeve za slobodan pristup informacijama. To je jedan od razloga za usvajanje proaktivnog pristupa objavljivanju informacija i za prihvatanje ovog načina objavljivanja u što širem obimu. To dakako nije i osnovni razlog. Proaktivno objavljivanje informacija pospješuje vladavinu prava, odgovornost nosilaca javne vlasti, povećava mogućnost participacije građana u javnim poslovima, smanjuje mogućnost korupcije, a može ubrzati i digitalizaciju javne uprave.

U svakom slučaju, *proaktivno objavljivanje informacija jeste objavljivanje informacija po službenoj dužnosti, bez posebnog zahtjeva za pristup informacijama.* S obzirom na dostupnost širokopojasnog interneta i planove ili obaveze digitalizacije rada većine državnih organa i preduzeća, obaveza proaktivnog objavljivanja je u prethodnoj deceniji preuzela primat u odnosu na obavezu reaktivnog omogućavanja uvida u one informacije koje se traže od strane državnog organa. Danas se proaktivnim pristupom prevashodno 1. povećava dostupnost informacija i povjerenje građana u javnu administraciju, 2. smanjuje potreba za reaktivnim djelovanjem i suvišnim razmatranjima pojedinačnih zahtjeva za ostvarenja prava.

Proaktivno objavljivanje informacija značajno olakšava ostvarenje prava i smanjuje obim posla službenika koji su zaduženi za slobodan pristup informacijama.

PROAKTIVNOST U MEĐUNARODNIM DOKUMENTIMA

Veliki broj međunarodnopravnih dokumenata garantuje pravo na pristup informacijama. Pravo na slobodan pristup informacijama je sastavni dio prava na slobodu izražavanja ustanovljenog članom 19 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima Ujedinjenih nacija. No samo skoriji međunarodni dokumenti, uzimajući u obzir veliki broj zahtjeva za informacije, tehnološki napredak i trend digitalizacije djelovanja javne vlasti u punom smislu prepoznaju značaj proaktivnog objavljivanja informacija. Arhus *Konvencija o pristupu informacijama, participaciji javnosti u odlučivanju i pristupu pravdi u pitanjima životne sredine* je potpisana 25. juna 1998 godine a stupila je na snagu 20. oktobra 2001. godine. Sadrži najdetaljnije odredbe o proaktivnom pristupu informacijama i u Aneksu B predviđa definiciju informacija koje se moraju proaktivno objavljivati, sadrži zahtjev da se objave registri informacija kako bi informacije bile pretražive, spisak osnovnih kategorija informacije koje se moraju proaktivno objaviti, a obavezuje države potpisnice na objavljivanje baza podataka o životnoj sredini.¹

Tehnološki napredak donosi mogućnost blagovremenog objavljivanja sve većeg broja informacija za koje je javnost zainteresovana i smanjuje potrebu za odlučivanjem po pojedinačnim zahtjevima javnosti.

Temeljni regionalni dokument kojim se pravo na slobodan pristup informacijama reguliše na nivou Savjeta Evrope jeste *Deklaracija o slobodi izražavanja i informisanja* iz 1982. godine. Preporuka Savjeta Evrope (2002)² daje neke značajne smjernice koje uključuju i proaktivno objavljivanje informacija. Ona uključuje i uputstvo kojim se javnim vlastima preporučuje da vode računa o dokumentaciji na takav način da je ona jednostavno i bez prepreka dostupna i

¹ Informacije o Arhus konvenciji su dostupne na adresi: <https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention/introduction>

ustanovljava standard kojim se od javnih vlasti očekuje uvijek, bez obzira na izričite zakonske odredbe, da iskoriste sve mjere da se informacije učine dostupnim u cilju što veće transparentnosti javne vlasti.² No tek se u članu 10 Tromso *Konvencije o pristupu javnim dokumentima* koja je stupila na snagu 1. decembra 2020. godine,³ ohrabruje usvajanje nacionalnih pravila kojima se državni organi obavezuju na proaktivno objavljivanje informacija u njihovom posjedu. U obrazloženju te deklaracije se izričito navodi da učestalost zahtjeva treba da posluži kao jedan od kriterijuma za odluku da informaciju koja se često traži treba objavljivati i bez posebnog zahtjeva. Pritom, ni u samoj deklaraciji nije usvojen termin proaktivno objavljivanje već se koristi u izvještajima koji objašnjavaju deklaraciju.⁴ Tromso konvencija ustanovljava i posebna tijela koja će u budućnosti voditi računa o slobodnom pristupu informacijama za sve zemlje potpisnice konvencije. Grupa za pristup informacijama je tijelo koje se sastoji od stručnjaka za informacije od javnog značaja koji će izvještavati o mjerama koje su države preduzele za implementaciju konvencije i davati mišljenja.⁵ Može se očekivati da će se vremenom u radu grupe formulisati i smjernice koje će biti korišćene prilikom proaktivnog objavljivanja informacija.

U međunarodnim pravnim aktima koji postaju sastavni dio nacionalnih pravnih sistema, posebno se naglašava obaveza proaktivnog objavljivanja informacija od strane državnih organa. Nove konvencije i tijela koja se njima ustanovljavaju će u budućnosti formulisati precizne standarde proaktivnog objavljivanja informacija.

² Preporuka je dostupna na adresi: <https://rm.coe.int/16804c6fcc>.

³ Informacija o stupanju Deklaracije na snagu <https://agenceurope.eu/en/bulletin/article/12613/45>. Pristupanje konvenciji se može pratiti na strani: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=205>. Crna Gora i Bosna i Hercegovina su ratifikovale konvenciju, a Srbija i Severna Makedonija nisu.

⁴ Objašnjavajući izvještaj je dostupan na adresi: <http://www.worldlii.org/int/other/COETSER/2009/2.html>

⁵ Prvi sastanak grupe je održan 16. i 17. novembra 2022. godine. Informacije i izvještaji su dostupni na adresi: <https://www.coe.int/en/web/access-to-official-documents/group-of-specialists#{%22135175687%22:0}>

Poseban značaj za pristup informacijama imaju i dokumenta pojedinih međunarodnih nevladinih organizacija koje se bave tim pitanjem. Organizacija **ČLAN 19** je u dokumentu “Pravo javnosti da zna: principi zakonodavstva o slobodi informisanja” iz juna 1999. formulisala osnovne principe na kojima treba da se zasniva zakonska regulacija prava na slobodan pristup informacijama:

1. *Maksimalna otvorenost* podrazumjeva da sve informacije koje su u posjedu državnih organa treba da budu dostupne javnosti, osim u rijetkim zakonom predviđenim slučajevima;
2. Obaveza *postojanja spiska informacija koje se proaktivno objavljuju* osim u rijetkim izuzecima kada to nije moguće;
3. *Promocija otvorene državne vlasti* podrazumjeva obavezu vlasti da njeguju kulturu otvorenosti u smislu Deklaracije o otvorenoj vlasti; ⁶
4. *Izuzeci od pravila javne dostupnosti informacija* treba da budu usko definisani i odobreni samo u slučaju kada se pokaže da objavljivanje informacija nanosi značajnu štetu u postizanju nekog legitimnog cilja;
5. *Postupci pristupa informacijama* treba da budu jednostavni i dostupni;
6. *Troškovi pristupa informacijama* treba da budu nepostojeći ili niski;
7. Zakoni o slobodnom pristupu informacijama treba da uvedu *pretpostavku javnosti svih organa vlasti*, osim u onim slučajevima u kojima postoje razlozi da se javnost ograniči;
8. Osobe koje objave informacije o nepočinstvima vlasti (zviždači) treba da budu posebno zaštićene.⁷

⁶ Informacije o Deklaraciji se mogu pronaći na strani: https://en.wikipedia.org/wiki/Open_Government_Partnership

⁷ Dokument je dostupan na adresi: https://www.article19.org/data/files/RTIPinciplesUpdated_EN.pdf

Međunarodne organizacije ističu da je dostupnost informacija pravilo i da su ograničenja dostupnosti izuzetak u savremenim demokratijama koje pretenduju na otvorenost i odgovornost vlasti.

Proaktivna dostupnost informacija jeste standard na kom se u posljednjoj deceniji insistira, ali je i među državama Evropske Unije dostupnost informacija problematična. Podaci organizacije *Access Info Europe* govore da je u zemljama Evropske Unije svega 20% informacija u pogledu dokumenata za koje su istraživači bili zainteresovani proaktivno dostupno za uvid javnosti.⁸ Ne pomaže ni to što su formulacije zahtjeva da se informacije proaktivno objave u nacionalnom zakonodavstvu i međunarodnim dokumentima veoma opšte, te ne uključuju spiskove informacija koje javne vlasti treba da objave.⁹ Pojmovi i formulacije ostavljaju široku diskrecionu vlast državnim organima prilikom donošenja odluke o tome koje će se informacije proaktivno učiniti dostupnim.

PROAKTIVNOST U NACIONALNOM ZAKONODAVSTVU

Jedan od prvih dokumenata na tlu Evrope koji je regulisao neku vrstu prava na pristup informacijama je u Švedskoj usvojen čak 1766. godine. Danas zakoni o pristupu informacijama po pravilu ustanovljavaju pretpostakvu maksimalne otvorenosti u korist objavljivanja informacija i usko definišu izuzetke od ovog pravila, propisuju način podnošenja zahtjeva za slobodan pristup informacijama, i, konačno, ustanovljavaju spisak informacija koje je neophodno učiniti dostupnim proaktivno, bez posebnog zahtjeva od strane javnosti.

⁸ Istraživanje je dostupno na adresi: <https://www.access-info.org/open-decision-making/proactive-publication/>

⁹ Situacija se nije mnogo promijenila u odnosu na prve novije zakone koji regulišu ovu oblast. Holandski Zakon o javnom pristupu državnim informacijama iz 1978. predviđa odredbu koja je slična članu 10 Tromso deklaracije: "Javna vlast će obezbijediti, na osnovu sopstvene procjene, informacije o javnim politikama i njihovom sprovođenju, uvijek kada je obezbjeđivanje tih informacija u interesu efikasne demokratske vlasti."

Neka nacionalna zakonodavstva država regiona su se ipak odlučila za drugačiji pristup usvajajući OSCE preporuke iz 2007. godine kojima se savjetuje da zakoni o slobodnom pristupu informacijama uključe obavezu javnih vlasti da objave proaktivno informacije o: strukturi državnog organa, sastavu, zvaničnicima, pravilima, instrukcijama, odlukama, nabavkama i drugim informacijama od javnog interesa.¹⁰

Uprkos ranim počecima, nacionalna zakonodavstva su sporo prihvatila ideju da postoji obaveza da se informacije o radu državnih organa učine dostupnim javnosti.¹¹ Međunarodne organizacije i istraživači danas prate stanje prava na slobodan pristup informacijama i evidentiraju promjene u zakonodavstvu koje reguliše ovu materiju. Posebno je referentna rang lista zakonodavnih okvira u ovoj oblasti koju objavljuje međunarodna organizacija civilnog društva *Centar za pravo i demokratiju*. Na toj listi je Srbija trećerangirana sa rezultatom 135, Bosna i Hercegovina ima rezultat 102, Sjeverna Makedonija 110, a Crna Gora 89. Riječ je o opštim ocjenama zakonodavnog okvira, na osnovu kojih ne možemo donijeti pouzdane zaključke o tome u kojoj je mjeri pravo na slobodan pristup informacijama ostvareno u praksi.

Zakonski okvir za slobodan pristup informacijama od javnog značaja u zemljama regiona često je solidan. Iako postoji prostor za poboljšanje zakonskog okvira, probleme u vezi sa slobodnim pristupom informacijama uglavnom treba tražiti u nezakonitom postupanju državnih organa i nepostojanju promocije vrijednosti otvorene uprave.

U Srbiji je pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja zajemčeno članom 51, stavom 2 Ustava koji garantuje pravo na pristup podacima koji su u posjedu državnih organa i organizacija kojima su povjerena javna ovlašćenja, u

¹⁰ OSCE preporuke su dostupne na adresi: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/3/24892.pdf>

¹¹ Dunja Mijatović, Access to official documents is crucial – let's make it a reality, dostupno na adresi: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/access-to-official-documents-is-crucial-let-s-make-it-a-reality>.

skladu sa zakonom. Pristup informacijama je regulisan Zakonom o slobodnom pristupu informacijama koji je usvojen 2003. godine. Izmjenama iz 2007, 2009. i 2022. godine je domet zakona proširen a sam zakonodavni okvir je poboljšán.

Činjenica da je srpski normativni okvir za slobodan pristup informacijama ocjenjen kao jedan od najboljih nije riješila brojne praktične probleme koji su se u godinama od usvajanja zakona pojavljivali.¹² Posljednje izmjene Zakona uključuju neka dobra rešenja, poput uvođenja novih obveznika Zakona, proširenja ovlašćenja Poverenika u situacijama kada institucije ne postupaju po zahtjevima za dostavljanje informacija od javnog značaja (tzv. ćutanje uprave).

Međutim, novi Zakon ne sadrži rješenja za višegodišnje probleme u oblasti ostvarivanja prava na pristup informacijama. Prije svega, nijesu adekvatno riješeni problemi neefikasnosti nadzora, blage kaznene politike, neizvršavanja rješenja Poverenika, kao i ignorisanja zahtjeva za pristup informacijama od strane Vlade Republike Srbije.

Pojedini slučajevi u kojima pred Evropskim sudom za ljudska prava tužena Srbija doveli su i do ključnih stavova ovog suda povodom slobodnog pristupa informacijama koje posjeduju bezbjednosne agencije.¹³ Ozbiljan propust srpskog zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja jeste svakako i to što se njime ne predviđa izričito koje se informacije proaktivno objavljuju, niti se državni organi obavezuju da proaktivno objavljuju određene informacije. To dovodi do iracionalno velikog broja zahtjeva za slobodan pristup.¹⁴

¹² Vidjeti: <https://www.balcanicaucaso.org/eng/Areas/Serbia/Serbia-the-hard-fight-for-information-177372>

¹³ Slučaj Youth Initiative for Human Rights v. Serbia (Application no. 48135/06), odlučén 2013, ustanovljava se precedent koji utvrđuje obavezu bezbjednosnih agencija da dostave podatke od javnog značaja ako ne postoje razlozi da se pristup informacijama ograniči: <https://strasbourgobservers.com/2013/07/08/article-10-of-the-convention-includes-the-right-of-access-to-data-held-by-intelligence-agency/#more-2125>; <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-120955%22%5D%7D>.

¹⁴ Izvještaj je dostupan na adresi: <https://bezbednost.org/publikacija/pravo-na-slobodan-pristup-informacijama-od-javnog-znacaja/>

Ipak, relativno napredno nacionalno zakonodavstvo Srbije bi moglo da posluži kao uzor zemljama u regionu i šire, posebno s obzirom na to da trend povećanja pozitivne percepcije ostvarenja prava od strane građana u Srbiji, i dalje rezultiraju odličnim ocjenama prava na slobodan pristup informacijama od strane međunarodnih tijela.¹⁵

Bosna i Hercegovina je prva zemlja u regionu koja je usvojila Zakon o slobodi pristupa informacijama 23. oktobra 2000. godine. Zbog specifičnosti pravnog okvira, izričit ustavni osnov za pravo na slobodan pristup informacijama ne postoji. Zakonodavni okvir danas ispunjava samo minimalne međunarodne standarde i postoji značajan prostor za njegovo unapređenje. U pogledu proaktivnog objavljivanja informacija, poseban problem jeste taj što zakon ne reguliše proaktivni pristup informacijama niti obavezuje državne organe na proaktivno objavljivanje informacija. U međunarodnim izvještajima se ocjenjuje da se proaktivni pristup u praksi ne promovise od strane javne vlasti na svim nivoima, te da se preporuke ombudsmana ne usvajaju osim na državnom nivou. Efikasnost sudova u pogledu rješavanja sporova u vezi sa slobodnim pristupom informacijama od javnog značaja je niska.¹⁶

Zakon o slobodnom pristupu informacijama u Srbiji se i dalje veoma dobro ocjenjuje, ali ne sadrži izričitu obavezu proaktivnog objavljivanja informacija. Slično je i za Bosnom i Hercegovinom.

U Crnoj Gori je pravo na slobodan pristup informacijama garantovano Ustavom a njegovo ostvarivanje je regulisano Zakonom o slobodnom pristupu informacijama. U međunarodnim izvještajima se ocjenjuje da Zakon daje odgovarajući pravni okvir, ali su te ocjene nedovoljno utemeljene u crnogorskoj stvarnosti, pa se izmjene zakona dugo najavljuju ali se ne preduzimaju. Broj zahtjeva za slobodan pristup informacijama je veoma veliki, kao i broj uspješnih žalbi do kojih dolazi uglavnom zbog ćutanja uprave. Sve to govori u prilog tvrdnji da postoje problemi u

¹⁵ Izvještaj (strana 96.) je dostupan na adresi: <https://www.sigmaxweb.org/publications/monitoring-reports.htm>

¹⁶ Izvještaj je dostupan na adresi: <https://www.sigmaxweb.org/publications/monitoring-reports.htm>

proaktivnom objavljivanju informacija, te da se informacije objavljuju neujednačeno.¹⁷ Članom 12. Zakona o slobodnom pristupu informacijama regulisan je i proaktivni pristup. Organ vlasti dužan je da na svojoj internet stranici objavi sljedeće informacije: 1) vodič za pristup informacijama; 2) javne registre i javne evidencije; 3) programe i planove rada; 4) izvještaje i druga dokumenta o radu i stanju u oblastima iz svoje nadležnosti; 5) nacрте, predloge i konačne tekstove strateških dokumenata i planova i programa za njihovo sprovođenje; 6) nacрте i predloge zakona i drugih propisa, kao i mišljenja eksperata na te propise; 7) pojedinačne akte i ugovore o raspolaganju finansijskim sredstvima iz javnih prihoda i državnom imovinom; 8) spisak državnih službenika i namještenika, sa njihovim službeničkim i namješteničkim zvanjima; 9) spisak javnih funkcionera i liste obračuna njihovih zarada i drugih primanja i naknada u vezi sa vršenjem javne funkcije; 10) rješenja i druge pojedinačne akte koji su od značaja za prava, obaveze i interese trećih lica; 11) informaciju kojoj je po zahtjevu pristup odobren. Crnogorski zakon predviđa i veoma kratak rok za proaktivno objavljivanje informacija od svega 15 dana.

Sjeverna Makedonija je na osnovu člana 16 Ustava koji garantuje pristup informacijama, u januaru 2006. godine usvojila Zakon o slobodnom pristupu javnim informacijama. Proaktivno objavljivanje informacija je regulisano članom 10 Zakona koji predviđa obavezu državnog organa koji posjeduje informacije da obezbijedi: 1) osnovne podatke za kontakt s vlasnikom podataka, i to: ime, adresu, broj telefona, broj telefaksa, adresu elektroničke pošte i adresu web stranice; 2) način podnošenja zahtjeva za pristup informacijama; 3) propise koji se odnose na nadležnost posjednika informacija, a koji se odnose na registar propisa objavljenih u "Narodnim novinama"; 4) prijedloge programa, strategija, stavova, mišljenja, studija i drugih sličnih dokumenata koji se odnose na nadležnost posjednika informacija; 5) sve pozive u postupku javne nabave i dokumentaciju za nadmetanje utvrđenu zakonom; 6) podatke o njegovim nadležnostima utvrđenim zakonom; 7) organizaciju i troškove poslovanja, kao i za pružanje usluga građanima u upravnom postupku i za njihovu djelatnost; 8) izdavanje informatora i drugih

¹⁷ Izvještaj je dostupan na adresi: <https://www.sigmaweb.org/publications/monitoring-reports.htm>

oblika informiranja; 9) internet stranica za objavljivanje odluka, akata i mjera koje utiču na život i rad građana i 10) druge podatke koji proizlaze iz nadležnosti i rada imatelja podataka. Ocjenjuje se da Sjeverna Makedonija ima dobar sistem slobodnog pristupa informacijama, ali i da je proaktivni pristup informacijama od javnog značaja na veoma niskom nivou.¹⁸

U Crnoj Gori i Severnoj Makedoniji zakoni predviđaju izričito spisak informacija koje su državni organi dužni da objave proaktivno, no primjena ovih odredaba nije u dovoljnoj mjeri zaživjela u praksi.

SMJERNICE I DOBRE PRAKSE PROAKTIVNOG OBJAVLJIVANJA INFORMACIJA

Državni organi imaju tri zamisliva razloga za propuste u objavljivanju podataka od javnog značaja: 1. postoje neki od razloga za skrivanje informacija koji su zakonom izričito regulisani, 2. državni službenici prikrivaju nezakonit rad, 3. rukovodioci državnih organa nisu sposobni da organizuju rad državnih službenika. Prva grupa razloga je zasnovana na zakonu i opravdana je. Druga grupa razloga je protivzakonita i službenici su podložni krivičnom i prekršajnom gonjenju. Treća grupa razloga je jasan pokazatelj da rukovodilac državnog organa treba da bude smijenjen, a treba da bude smijenjeno i lice koje je odgovorno za slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

Odsustvo objavljenih informacija se u laičkoj javnosti često shvata kao pokazatelj da državni organ i službenici u tom državnom organu imaju nešto da sakriju.

Tri su i grupe razloga zbog kojih je proaktivno objavljivanje informacija neophodno i svrsishodno: 1. Postoji zakonska obaveza proaktivnog objavljivanja informacija u

¹⁸ Izveštaj je dostupan na adresi: <https://www.sigmaweb.org/publications/monitoring-reports.htm>

skladu sa tehničkim mogućnostima državnih organa. 2. Proaktivno objavljivanje informacija smanjuje količinu zahtjeva za slobodan pristup informacijama te i potrebu za reaktivnim djelovanjem, 3. Dostupnost informacijama na sajtovima i društvenim mrežama i proaktivno promovisanje slobodnog pristupa informacijama na društvenim mrežama povećava povjerenje u rad državne uprave.

Proaktivno objavljivanje je zakonska obaveza, povećava efikasnost i povjerenje građana u rad državnog organa.

Na osnovu svega o čemu je dosad bilo riječi, možemo konačno formulisati i neke smjernice u vezi s proaktivnim pristupom informacijama. Većina smjernica se može primijeniti u radu državnih organa i službenika za slobodan pristup informacijama s relativnom lakoćom, a za neke su potrebne i izmjene zakona. Opšte smjernice za objavljivanja informacija su sljedeće:

Osnovna pretpostavka koju ustanovljava pravo na slobodan pristup informacijama jeste da javnosti treba da budu dostupne sve informacije koje su u posjedu subjekata koji su obavezni na osnovu zakona o slobodnom pristupu informacijama. To znači da je dostupnost pravilo, a da je nedostupnosti izuzetak i se pristup informaciji može osporiti samo u zakonom predviđenim slučajevima. Od te pretpostavke treba poći i prilikom proaktivnog objavljivanja informacija.

Proaktivni pristup informacijama od javnog značaja je neophodno zakonski ustanoviti u onim zemljama u kojima to nije učinjeno.

U zemljama u kojima nije regulisan proaktivan pristup tijela za pristup informacijama od javnog značaja treba da izrade strategije proaktivnog pristupa koje bi bile dostupne svim obveznicima zakona.

U zakonima koji ne predviđaju individualnu imovinsku odgovornost službenika za informacije od javnog značaja ili rukovodioca državnog organa neophodno je tu odgovornost ustanoviti.

Imenovati službenika za informacije koji je odgovoran za proaktivno objavljivanje informacija uz interni nadzor od strane šefa državnog organa i eksterni nadzor od strane povjerenika i drugih tijela, bez obzira na (ne)postojanje zakonske obaveze.

Službenici za informacije od javnog značaja treba da u saradnji sa povjerenicima i odgovarajućim tijelima izrade planove za objavljivanje informacija na internet stranama državnih organa ili nadležnih državnih organa.

Rad u državnom organu treba interno organizovati na takav način da se dokumenta u što kraćem roku nakon njihovog usvajanja učine dostupnim javnosti na internet stranama državnog organa.

Samo objavljivanje informacija nije dovoljno. Neophodno je informacije učiniti efektivno dostupnim - na način na koji je prosječan građanin u stanju da im pristupi.

Ako državni organ nema svoj sajt i naloge na društvenim mrežama, informacije treba objavljivati najbliži hijerarhijski nadređeni državni organ koji ima zvaničan sajt.

Posebnu pažnju treba posvetiti transparentnosti odlučivanja, tj. mogućnosti javnosti da prati sastanke državnih organa koji nisu označeni kao tajni ili povjerljivi. Kad je god moguće treba iskoristiti tehničke prednosti koje daju društvene mreže (prenos uživo danas ne podrazumijeva posebnu opremu, dovoljno je imati noviji telefon i nalog).

O proaktivnom objavljivanju informacija javnost treba da je i proaktivno obavještena, pa je veoma korisno na postojećim ili novim nalogima na društvenim mrežama objavljivati sve nove informacije i napretke u pogledu njihovog objavljivanja.

U skladu s najboljim međunarodnim primerima mogu se formulirati i preporuke za standardizaciju informacija koje se proaktivno objavljuju u zemljama regiona. Važno je da se te informacije mogu učiniti dostupnim bez obzira na nedostatak obaveze proaktivnog objavljivanja informacija.

I kada zakonima nije precizno regulisano proaktivno objavljivanje, postoji opšta odredba kojom se ustanovljava obaveza državnih organa da objave sve informacije od javnog značaja.¹⁹ Smjernice ove vrste mogu pomoći da se standardizuju informacije koje državni organi proaktivno objavljuju, naročito onda kada nema izričitih zakonskih odredaba, ali i da se smanji (ogromna) količina reaktivnog djelovanja državnih organa povodom zahtjeva za informacije:

Rukovodioci državnih organa treba da ustanove pregledne i jasne kataloge informacija koje se objavljuju u vidu indeksa ili registra. Indeks, registar informacija koje posjeduje državni organ bez obzira na to da li su te informacije učinjene javno dostupnim ili ne. Indeks omogućava da se jasno vidi koje su informacije dostupne i da se s lakoćom pristupi dostupnim informacijama.

Tehnološki uslovi omogućavaju organizaciju indeksa na način koji odgovara sposobnostima prosječnog korisnika interneta.

Informacije o pravu na slobodan pristup informacijama i o postupcima kojima se može ostvariti, uključujući i informacije o službeniku zaduženom za slobodan pristup informacijama. Jedinstvena internet stranica s ovim informacijama može biti napravljena u saradnji za organima zaduženim za slobodan pristup informacijama, i može se koristiti uz manje izmjene na većem broju sajtova državnih organa.

¹⁹ Smjernice su u naučnoj literaturi na osnovu prakse pojedinih država formulisane čak 2007. godine u dokumentu koji je dostupan na sledećoj adresi: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25031/565980WPOBox351roactiveTransparency.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Preporuke predstavljaju elaboraciju ideja sadržanih u tom dokumentu, uz njihovo prilagođavanje specifičnim okolnostima regiona. Autor se zahvaljuje Mileni Gvozdrenović za korisne upute na relevantne studije.

Informacije o državnom organu: a) pravni okvir kojim se ustanovljava državni organ i njegova nadležnost treba da bude lako dostupan. Ako je pravni okvir napisan tehničkim jezikom, strane treba da sadrže i sažetke na osnovu kojih pravni okvir potencijalno mogu da shvate prosječni građani. b) Statute, pravilnike i druge akte kojima se reguliše interni rad državnog organa i državnih službenika koji ga čine.

Organizacione informacije: a) Unutrašnja struktura državnog organa i njegov odnos sa drugim državnim organima treba da bude dostupan. b) Informacije o rukovodiocima i službenicima uključujući i informacije za telefonski, mail i poštanski kontakt, uz informacije o lokacijama na kojima državni organ ima sjedišta.

Operativne informacije: Strategije i planovi, aktivnosti, procedure i ocjene uključujući i akta koja se koriste za formulaciju ovih dokumenata.

Odluke i pravne akte: Odluke i pravni akti koji nisu isključeni na osnovu odredaba zakona o slobodnom pristupu informacijama kojima se ustanovljavaju izuzeci od javnosti.

Budžetske informacije: Planirani budžet, prihodi i rashodi uključujući i informacije o dohocima, kao i druge finansijske informacije uključujući i izvještaje revizija.

Informacije o sastancima: uključuju zapisnike koji sadrže i imena osoba koje su učestvovala u sastancima.

Informacije o mogućnosti učešća javnosti u odlučivanju, objašnjenja postupaka kojima se to omogućava.

Informacije o javnim nabavkama: Detaljne informacije o tenderskim procedurama, tenderska dokumenta, ugovori i izvještaji.

Baze podataka uključujući informacije o tome kako se bazama u posjedu državnog organa može pristupiti.

Informacije o publikacijama koje je izdao državni organ ili je učestvovao u njihovom izdavanju.

Informacije koje su dobijene na osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama. Ako je slobodan pristup informacijama reaktivno odobren u većem broju sličnih slučajeva, tu vrstu akata treba proaktivno objavljivati na sajtu državnog organa.

Djelovanje u okviru smjernica će omogućiti da se međunarodni standardi ne samo slijede, već da se, uz korišćenje postojećih resursa, uspostave standardi koji u budućnosti, posredstvom rada tijela koja se ustanovljavaju Tromso konvencijom, mogu služiti za primjer nacionalnim i nadnacionalnim zakonodavcima.

