

Prethodno saopštenje

UDK 32.019.51: 659.127.8

DOI 10.7251/SVA1816058D

VLADINI ODNOSI S JAVNOŠĆU I SLOBODA PRISTUPA INFORMACIJAMA

Prof. dr Vesna Đurić

Fakultet političkih nauka Banjaluka

“Između PR i novinarstva postoji trajna borba za vlast. Odnosi s javnošću bujaju sve više na štetu novinarstva, što se za oboje, ali i za slobodu medija u demokratiji, može završiti fatalno. Zato je potrebno uspostaviti ravnotežu između dve oblasti, što samokontrolom, što obazrivom “politikom reda”.

Štefan Rus-Mol

Apstrakt: Sloboda pristupa informacijama inkorporirana je u legislativu mnogih zemalja, a primjena adekvatne zakonske regulative, koja se odnosi na ovu oblast važna je za svako društvo. Zakonsko regulisanje slobode pristupa informacijama u proteklim godinama je različito posmatrano od potpune podrške, preko objektivnih kritičkih analiza do potpunog negiranja značaja u praksi. Osnovni nedostaci koji se mogu izdvojiti su: nedostupnost izvorima informacija, selektivno plasiranje odgovora koje pružaju službe za odnose s javnošću, dužina čekanja na odgovor, nedostatak proaktivne komunikacije, zloupotreba zbog neusklađenosti sa drugima.

Ključne riječi: *Komunikacija, sloboda npriszupa informacijama, zakon*

Sloboda pristupa informacijama inkorporirana je u legislativu mnogih zemalja, a primjena adekvatne zakonske regulative, koja se odnosi na ovu oblast važna je za svako društvo. Osobenost Bosne i Hercegovine i njenih entiteta ogleda se u činjenici da je većina zakona iz oblasti medija usvojena uz asistenciju/pritisak međunarodne zajednice kao i Zakon o slobodi pristupa informacijama i njegova implementacija, 18 godina od usvajanja. Zakonsko regulisanje slobode pristupa informacijama u proteklim godinama je različito posmatrano od potpune podrške, preko objektivnih kritičkih analiza do potpunog negiranja značaja u praksi. Osnovni nedostaci koji se mogu izdvojiti su: nedostupnost izvorima informacija, selektivno plasiranje odgovora koje pružaju službe za odnose s javnošću, dužina čekanja na odgovor, nedostatak proaktivne komunikacije, zloupotreba zbog neusklađenosti sa drugim zakonima iako je riječ o zakonu *lex specialis*,

neprecizan žalbeni postupak. Složenost medijskog sistema s jedne strane i nedostatak političke volje sa druge, uticale su na implementaciju Zakona o slobodi pristupa informacijama, ali se i efikasnost njegove primjene mjenjala sa društvenim promjenama.

Dileme medijskih stručnjaka usmjerene su u pravcu izmjene i dopune ili usvajanja novog Zakona o slobodi pristupa informacijama. Provedeno istraživanje je pokazalo da novinari danas više koriste direktne izvore, a manje informacije koje plasira Biro za odnose s javnošću, što nije bio slučaj u vremenu kada je Zakon o slobodi pristupa informacijama donesen. Osnovni razlog je trend senzacionalističkog novinarstva koje se više oslanja na neformalne izvore, ali i težnje institucija za što većom selekcijom informacija. Problemi u primjeni Zakona o slobodi pristupa informacijama od njegovog usvajanja 2000. Na nivou Bosne i Hercegovine odnosno 2001, u Republici Srpskoj, ogledaju se u nedostatku odgovornosti javnih institucija kada je riječ o informaciji kao javnom dobru. Zakon o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini usvojen je još 2000. godine i BiH je bila prva zemlja bivše Jugoslavije koja je pravno uredila ovu značajnu oblast. U to vrijeme to se smatralo značajnim pomakom i očekivanja su se odnosila na to da će vremenom transparentnost rada vlasti i svih javnih ustanova biti snažnija kao i njihova odgovornosti. Godinu dana kasnije zakon je usvojen i u Republici Srpskoj. Prethodilo je ukidanje Ministarstva informacija i formiranje Biroa za odnose s javnošću u Vladi Republike Srpske koji je trebalo da koordinira interno i eksterno informisanje Vlade i njenih ministarstava. Međutim, problem dostupnosti i danas je aktuelan kao i prije 18 godina jer su se usavršavali mehanizmi koji su proklamovali slobodu pristupa dok se u praksi dešavao suprotan proces. Nadležne institucije nisu adekvatno promovisale zakon, pa građani nisu dovoljno upoznati s procedurama jer se već na samom početku smatralo da je Zakon donosen prije svega zbog medija, da bi im se olakšao rad dok se pravo građana na informaciju spominjalo vrlo sporadično. S druge strane, ni sami građani nisu dovoljno zainteresovani za informacije od opšteg interesa pa se ne zanimaju ni za one podatke koji bi im mogli biti lako dostupni. "Od posebnog značaja u kontekstu dostupnosti informacija jesu zahtjevi da ograničenja moraju biti: 1. srazmjerna legitimnom cilju, 2. sposobna da postignu taj cilj, a da pri tom ne krše druga prava slobode izražavanja. S obzirom na to, moguće je pronaći "suštinske" interese tajnosti koji se uglavnom čine neophodnim u demokratskom društvu".¹ Iako je u cilju promocije, transparentnosti i odgovornosti kao i bolje dostupnosti informacija zakonom regulisano da sve javne institucije moraju pružati informacije o svom radu i imenovati osobe zadužene za odnose s javnošću. (službenike za informisanje ili službenike za odnose s javnošću) sve institucije nemaju službenike.

Samo donošenje i primjena zakona u prvim godinama predstavljali su značajan pomak u otvaranju institucija, posebno Vlade RS prema javnosti.

¹ Prajs, Krug, 2001: 73-74

Novinarima je olakšan pristup informacijama, ali je ostalo pitanje njihove suštine i korisnosti za sveobuhvatno izvještavanje. Posebno u slučajevima kada su potrebni osjetljivi podaci za istraživačke priče, institucije nastoje informisati javnost samo o onom djelu događaja koji im je u direktnom interesu. "U istraživačkom novinarstvu.... dolazi do izražaja eventualna nadzorna funkcija novinstva (watchdog u angloameričkom žargonu). To novinarstvo najčešće istražuje djelovanje koje institucije ili pojedinci prikrivaju, iako je važno za društvenu zajednicu na nekom teritoriju. Usredotočuje se uglavnom na akcije štetne po interese te zajednice odnosno po ljudska prava, osobna ili skupna; akcije većinom nezakonite; akcije vjerojatno nemoralne.² Zakonom nisu regulisane sankcije institucijama koje ga ne sprovode i to ostavlja javnim organima veliku mogućnosti manipulacije. "Službenici novinarima ne odgovaraju na sve zahtjeve i selektivno plasiraju informacije, što dovodi u pitanje kvalitet i upotrebljivost. A bez ovih elemenata nema istraživačkih priča koje bi kvalitetno i iz više izvora osvijetlile određene pojave."³ Zako se može posmatrati i u kontekstu samo istraživačkog a ne aktuelnog, dnevnog izvještavanja jer on "ne olakšava novinarima dobivanje informacija u svakodnevnom prikupljanju vijesti, s obzirom na propisane rokove za dostavljanje traženih informacija (15 dana), ali omogućava pristup informacijama i uvid u dokumente u slučajevima dugoročnijih istraživačkih priča, pred kojima ne postoji imperativ brze produkcije"⁴.

Vlada RS je 2001. godine prva institucija koja je organizovano-institucionalno „uvela“ službe za odnose s javnošću i sistematizovala radno mjesto „Stručnog saradnika za odnose s javnošću“ u sva ministarstva. Po tadašnjim propisima ovi saradnici su imali status „državnog službenika“, a ne izbornog lica, što je trebalo da osnaži njihovu samostalnost u odnosu na promjenljive partijske interese koji se smjenjuju odlaskom jedne i dolaskom druge vlade. Iako je proces komunikacijskog menadžmenta tekao sporo i uz brojne teškoće vlada je tada pokazala spremnost da uvođenjem službenika za odnose s javnošću proces komunikacije učini transparentnijim. Suočeni s brojnim poteškoćama u svom radu, od toga da ni sami nisu znali šta su im konkretni poslovi i zadaci do opstrukcija od svojih šefova (ministara) među kojima je bilo dosta onih koji nisu shvatali potrebu sprovođenja reformi u odnosima s javnošću, službenici za odnose s javnošću uglavnom su posmatrani kao tehnička lica koja mogu, ali i ne moraju raditi, a na njihov kompleksan posao uglavnom se gledalo kao na „nešto usputno“. Vremenom su se novinari počeli oslanjati na Službe za odnose s javnošću. " Broj zahtijeva se svake godine povećava što je pomak u odnosu na početnu godinu. Prioriteti novinara su "usmeni zahtijevi" i njihov broj konstantno raste. Institucije zbog toga treba da rade strategiju kojom će zakonski regulisati mogućnost da se medijima daju informacije u što kraćem roku u formi koja je odgovarajuća za pojedini medij. Elektronskim medijima

² Bešker, 2004:22

³ Zuber, V. 2008: 27

⁴ Halilović 2012: 109

saopštenje nije uvijek adekvatna forma i treba pronaći način da se omogući potpuna informacija u pogodnom obliku”.⁵ U tabeli su navedeni podaci dobiveni iz Sekretarijata Vlade Republike Srpske o broju zahtjeva koji su se odnosili na pristup informacijama, a koje su upućivali uglavnom novinari.

Godina	Broj zahtjeva
2002.	510
2003.	574
2004.	709
2005.	767
2006.	780
2007.	1170
2008.	Podatak nepoznat
2009.	5
2010.	7
2011.	9
2012.	23
2013.	15
2014.	16
2015.	24
2016.	13

Tabela 1 Zahtjevi za pristup informacijama u Birou za odnose s javnošću Vlade RS od 2002. do 2016. godine

Maksimalan broj zahtjeva bio je 2007. godine- 1170 dok je od 2008. godine sveden na minimum. Umjesto jačanja institucionalne komunikacije dolazi do potpune decentralizacije Službe za informisanje. Razlozi za ovakvo stanje mogu se tražiti prije svega u tome što novinari dolaze do informacija drugim kanalima, a najčešće u direktnoj komunikaciji sa ministrima na konferencijama ili drugim sastancima na kojima su u prilici da ih sretnu zaobilazeći tako formalne kanale komunikacije. S jedne strane novinari na taj način dobijaju informacije “iz prve ruke”, značajno skraćuju vrijeme koje im je potrebno ako bi upućivali pisane zahtjeve, ali i imaju mogućnost da svog sagovornika “zateknu nespremnog” pa u tim situacijama mogu da dobiju informacije koje bi možda ostale interne da je riječ o strateškom komuniciranju što je više pitanje za samu Vladu i njene odnose s javnošću kao institucije nego za medije. Istraživanje Transparency Internationala kojim je obuhvaćeno 358 preduzeća pokazalo je da javna preduzeća u BiH ne poštuju Zakon o slobodi pristupa informacijama i da novinari teško dolaze do informacija te da se može reći da je nivo primjene oko 50 posto.⁶

⁵ Zuber, 2008: 112

⁶ Transparency International u Bosni i Hercegovini objavio je rezultate istraživanja o primjeni Zakona o slobodi pristupa informacijama koji se odnose na rad javnih

U Analizi izmjena i dopuna Zakona o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini OEBS izražava „zabrinutost time što određeni broj predloženih odredbi nije u skladu sa međunarodnim standardima i/ili ne bi bio primjenjiv u praksi. Posebno su pokušaji da se zakonom definišu kategorije informacija koje bi trebale, odnosno ne bi trebale biti objavljene zabrinjavajući pošto nose rizik ograničavanja pristupa velikim količinama informacija od javnog značaja, uključujući i onih vezanih za učešće u donošenju odluka, za smanjenje rizika od korupcije i objavljivanja slučajeva korupcije i sukoba interesa, kao i za obezbjeđivanje javne kontrole sudskog procesa.“ Ovo jasno ukazuje na konstantna nastojanja vlasti u svim sistemima i vremenskim periodima da ograniči pristup informacijama i da javnost drži dovoljno daleko od informacija bez obzira na to što je pravo na informaciju ljudsko pravo što se svi, bez izuzetka zalažu za otvorenost i javnost u radu dok se u praksi čini upravo suprotno. “Za zajednički nastup PR poslenika i novinara važi ono što sociolog Nikolas Luman naziva “olakšavajućim efektom poverenja”. Novinari se mogu osloniti na PR sve dok ovi ne šire neistine. Ko pokuša da koristi novinare plasirajući im netačne podatke, osetiće ubrzo posledice, jer mu se više neće verovati”.⁷ Sve više je prisutan trend da se službenici za odnose s javnošću ne uključuju aktivno u javni prostor već izjave uglavnom daju prvi ljudi organizacije (direktori, ministri)...čime se oblast informisanja dodatno centralizuje. Međutim, postoje i drugi razlozi zbog kojih službenici ne mogu da dobiju važnije mjesto u komunikacijskom sistemu, a to je njihova nedovoljna stručnost bez koje nije moguće izgraditi autoritet. Marko Sapunar⁸ primjećuje da se „uočavaju i popratne slabosti jer lideri ponajviše biraju mlade i atraktivne osobe koje mogu svojim 'erotskim kvalitetama' plijeniti pažnju javnosti. Ti mladi ljudi pri tome nemaju dovoljno iskustva, a posebno ne raspolažu maksimalizacijskom vještinom argumentovanja, slabo shvataju potrebe publike, a ne shvataju dublje ni političke poruke koje saopštavaju, pa se tako događa da svojim djelovanjem vrlo često postižu kontraproektivnost...“. Iako je Generalna skupština Ujedinjenih nacija još davne 1946. godine usvojila jednu od svojih prvih rezolucija, u kojoj se navodi da je "pravo na

preduzeća u BiH, a generalni je stav da velikog napretka nema. Kako je kazao predsjedavajući Odbora direktora Transparency Internationala BiH Srđan Blagovčanin, istraživanja ukazuju da ne možemo biti zadovoljni primjenom Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH te je današnja konferencija dobar pokazatelj na određene promjene koje bismo trebali napraviti u Zakonu. "Nivo primjene je na nekih 50 posto, što znači da je to procenat institucija koje su bile uključene u istraživanja, a koje su postupile po Zakonu u zakonskom roku. Te institucije su blagovremeno ustupile informacije i u potpunosti zadovoljile standarde koje Zakon zahtijeva. Mi smo ukazivali na problem transparentnosti javnih preduzeća. Mislimo da tu postoji puno prostora za unapređenje", izjavio je Blagovčanin. Globalna rangiranja BiH svrstavaju na samo dno liste. U kontekstu transparentnosti procesa donošenja javnih politika BiH se nalazi na samom začelju tabele Svjetskog ekonomskog foruma, što je zapravo i najbolja slika stanja u kojem se danas nalazimo, rekao je Blagovčanin.

<https://www.klix.ba/vijesti/bih/transparency-international-u-bih-nema-napretka-u-primjeni-zakona-o-slobodi-pristupa-informacijama/170928038> 28.9.2017. u 11:15

⁷ Rus-Mol, 2005: 268

⁸ Marko Sapunar 2001:41

informaciju osnovno ljudsko pravo i mjerilo svih prava kojima su se Ujedinjene nacije posvetile", na ovim prostorima svijest o tome ne samo da nije razvijena već se svakodnevno pronalaze novi modaliteti kako bi i ovo ljudsko pravo ostalo isključivo formalno.

GOVERNMENT PUBLIC RELATIONS AND FREEDOM OF ACCESS TO INFORMATION

Professor Vesna Đurić PhD

The legal regulation of the freedom to access information in BiH did not give the expected results. Although 18 years have passed since the adoption of the Law at State and Entity levels, initial problems have not only been resolved, but there are new (sophisticated) ways for a greater selection of information that institutions place on the media or citizens. This release will briefly describe these problems in the example of government-based public relations that were among the first to support freedom of access to information and significantly developed information services.

Key words: *legislation, information, journalists, media, citizens, public services*

IZVORI

1. Inoslav Bešker i saradnici: Istraživačko novinarstvo, PressData, medijska agencija HND, 2004.
2. Mehmed Halilović, Amer Džihana, Medijsko pravo u Bosni i Hercegovini, Internews, Sarajevo, 2012.
3. OEBS: *Analiza izmjena i dopuna Zakona o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini* <https://www.osce.org/bs/fom/102272?download=true>
4. Vesna Đurić, Izazovi žurnalističkih istraživanja, Comesgrafika, Banjaluka, 2014.
5. Štefan Rus-Mol, Ana Jugoslava Zagorac Keršer, Novinarstvo, Clio, Beograd, 2005.
6. <https://www.klix.ba/vijesti/bih/transparency-international-u-bih-nema-napretka-u-primjeni-zakona-o-slobodi-pristupa-informacijama/170928038> 28.9.2017. u 11:15