

Невенко Врањеш¹
Александар Врањеш²

Прегледни научни рад
UDK 659.011.1:35.07
DOI 10.7251/POL1611149V

ОДНОСИ С ЈАВНОШЋУ У ЈАВНОЈ УПРАВИ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

THE PUBLIC RELATIONS IN THE PUBLIC ADMINISTRATION OF
THE REPUBLIC OF SRPSKA

Summary: *The Public administration the Republic of Srpska is finally becoming a service to the citizens and businesses as an instrument which meets their needs. Even though some inequalities still exist in communication between public and administration, there is an opinion in the world today that the public has a right to be informed about all activities of funded subjects including the state administration. The Transparency of conducting administrative activities is regulated by law and it is also a subject of reforms, especially on the way to achieve a modern administration and European integration. The aim of this paper is to describe the system of the Public Relations in the Public administration of the Republic of Srpska. The authors of the paper discuss about theoretical importance of public relations, with special emphasis on the process of the legal access to information in the Republic of Srpska and current organizational capacities of the communication with public in the state administration of the Republic of Srpska.*

Keywords: *public, the media, the public administration, administration reform and access to information.*

Резиме: *Управа све више постаје сервис грађана и привредних субјеката те инструмент за задовољавање њихових потреба. Иако у комуникацији управе са јавностима увијек постоји одређена „дозирана*

¹ Доцент на Факултету политичких наука Универзитета у Бањој Луци

² Виши асистент на Факултету политичких наука Универзитета у Бањој Луци

неравноправност“, данас у свијету влада мишљење, да јавност, у првом реду порески обвезници имају право да буду информисани о свим активностима финансираних субјеката па тако и органа јавне, а посебно државне управе. Транспарентност провођења управне дјелатности је законом уређена категорија али и предмет реформских захвата посебно на путу ка достизању модерне управе и европских интеграција. Предмет рада су Односи с јавношћу у јавној управи Републике Српске. У раду аутори разматрају теоријски значај односа с јавношћу с посебним освртом на поступак законског приступа информацијама у Републици Српској те тренутне организационе капацитете комуницирања с јавностима у органима државне управе Републике Српске.

Кључне ријечи: јавност, медији, јавна управа, реформа јавне управе и приступ информацијама.

1. Појам и значај односа с јавношћу

Термин "јавност" (енг. "public") настао је из латинске ријечи "publicus", која је опет настала од ријечи "populus" што значи "народ". Ламза-Посавец истиче да су се у раној употреби за термин "јавност" могла идентификовати два основна значења: једно изведено из појма "res publica" које је означавало доступност, отвореност и приступачност народу у смислу "јавног мјеста"; док је у другом случају термин "јавност" повезан са стварима од општег интереса, односно са пословима од државног значаја.³ Данас је овај термин често у употреби и подразумијева, према либерално-демократском приступу, колективитет заинтересованих грађана окупљених у публику, који су повезани око одређеног интереса или проблема, који међусобно имају могућност комуникације и који су заинтересовани да се тај општи интерес "излучи" односно да се спорни проблем ријеша, опет у интересу те одређене јавности и/или свих грађана. Наравно тај колективитет није перманентна категорија, него секундарни облик груписања заинтересованих грађана које повезује исто интересовање. Тако можемо имати огроман број различитих јавности, већег или мањег броја укључених грађана, па се из тог разлога разликује нпр. општа јавност која би у идеал-типском моделу требала да обухвата све грађане, до бирачке јавности у коју спадају особе са правом гласа,

³ Весна Ламза-Посавец: "Јавно мнијење", Алинеа, Загреб, 1995, стр. 14

затим активна јавност која окупља грађане спремне да активно учествују, тј. партиципирају у јавним пословима, па до јавности окупљене око одређеног проблема, итд. Из тог разлога је исправна синтагма "комуницирање са јавностима", док је неисправно поимати "јавно мњење" као синоним за јавност, што је неријетко грешка у јавном дискурсу. Дакле, јавност у најширем смислу је циљна група оних професионалаца који, у одређеној организацији, била она у државном или приватном власништву или за одређеног појединца, обављају послове из домена односа с јавношћу. Неријетко се ови послови могу идентификовати и са скраћеницом "пи-ар" (од енг. "public relations"), а професионалци у том тиму са одредницом "портпарол". Зато с правом Славујевић дефинише односе с јавношћу као систематску и дугорочну активност на формирању и одржавању позитивног става јавности о некој организацији или личности.⁴ Овај аутор види односе с јавношћу и као вид дифузне пропаганде, која нема конкретан краткорочан циљ, већ као предмет промоције узима цјелокупну организацију.⁵ Наравно, ово треба узети условно, јер као што Славујевић истиче, и активности у оквирима односа с јавношћу имају понекад сасвим конкретне и краткорочне циљеве, посебно када је ријеч о тзв. кризним ситуацијама.⁶ Правећи преглед различитих дефиниција односа с јавношћу, загребачки аутор Божо Скоко истиче занимљиву дефиницију аутора Рекса Харлова који овај појам одређује као посебну функцију управљања, који помаже у успостављању и одржавању узајамне комуникације, разумијевања, прихваћања и сарадње између организација и њених јавности, укључујући управљање проблемима или темама, на основу чега се помаже управи да буде стално информисана о јавном мњењу, те да дјелује у складу с њим; дефинишући и истичући одговорност управе у служби јавног интереса, помажући управи да иде у корак с промјенама да их корисно примјењује, предвиђајући тако будуће трендове, а све уз помоћ истраживања и коректне и етичке комуникације као главног њиховог алата.⁷ Такође, бавећи се анализом бројних дефиниције појма односи с јавношћу, ауторке Филиповић и Костић-Станковић издвајају сљедећу дефиницију: "Односи с јавношћу представљају умијеће рада и говора који ће створити повољно мишљење код људи о некој организацији,

⁴ Славујевић, Зоран: "Политичко комуницирање, политичка пропаганда, политички маркетинг", Графокард, Београд, 2009, стр. 13

⁵ Ibid., стр. 14

⁶ Ibid.

⁷ Скоко, Божо: "Односи с јавношћу као допринос демократизацији и професионализацији јавног комуницирања", у: Политичка мисао, Vol.41, No 1, 2004, стр. 96

институцији или појединцу."⁸ Такође, цитирајући Ван Дер Мејдена, исте ауторке издвајају његову дефиницију по којој се односи с јавношћу посматрају као "организовање комуникације организације, односно организовање стратегијско-комуникацијске политике организације, интерно и екстерно. Оно мора проићи из политике организације, мора се уклапати у стратегију управљања, мора се надzirати и проширивати, што захтева енергију и кадрове школоване за комуникацију, маркетинг и финансије, а ефекти се постижу или не, зависно од сарадње свих у организацији"⁹. На основу свега, Филилиповићева и Костић-Станковићева нуде своју дефиницију, полазећи од одреднице односа с јавношћу као система стварања повољног мишљења о некој организацији у јавности, па у складу с тим дефинишу односе с јавношћу као скуп активности организације, усмјерених према одређеним циљним групама јавности (интерним и екстерним) ради придобијања повјерења, стварања добре воље и повољног мишљења о организацији као члану заједнице¹⁰. С друге стране, Скоко својом анализом низа различитих дефиниција одређује карактеристике односа с јавношћу и то да: (1) проводе планирани и континуирани програм као дио управљања организацијом, (2) баве се односима између организације и њених јавности, (3) прате свијест, ставове, мишљења и понашања унутар и изван организације, (4) анализирају учинке које политика, поступци и активности организације могу имати у јавности, (5) усклађују политику, поступке и активности за које утврде да су у сукобу с јавним интересом и опстанком организације, (6) савјетују управу организације о питањим која могу бити корисна и за организацију и за њене јавности, (7) успостављају и одржавају двосмјерну комуникацију између организације и њених јавности, (8) стварају специфичне промјене у свијести, ставовима, мишљењима и понашању унутар и изван организације, а њихов коначни (9) резултат су нови или очувани односи између организације и њених јавности.¹¹ И домаћи аутори су на истом трагу, када је ријеч о дефинисању и одређивању овог појма. Тако полазећи од описа односа с јавношћу као организоване двосмјерне комуникације између организације и јавности, Зубер закључује да је управо оваква врста комуникације осмишљена да би

⁸ Филиповић, Винка, Костић-Станковић, Милица: „Односи с јавношћу“, ауторово издање, Београд, 2008, стр. 4

⁹ Ibid., стр. 6

¹⁰ Ibid., стр. 7

¹¹ Скоко, Божо: "Односи с јавношћу као допринос демократизацији и професионализацији јавног комуницирања", у: Политичка мисао, Vol.41, No 1, 2004, стр. 96

омогућила разумијевање и подршку циљева, политика и акција организације, и коначно односе с јавношћу у том смислу треба посматрати као кључни елеменат који дјелује прије фазе доношења одлука, када се формулише политика и развијају мишљења о одређеним питањима¹². Зубер на трагу закључака Зорана Славујевића констатује да су односи с јавношћу једна од функција управљања која треба да допринесе формирању и одржавању позитивног имица или побољшању лошег имица у јавности, додајући да је у питању константна и систематски вођена активност која тежи изједначавању идентитета и имица¹³. Све ове дефиниције иду у прилог чињеници да су односи с јавношћу тјесно повезани са организационим комуницирањем и тежњом да се изграде добре релације и разумијевање између организације и њених најважнијих, односно циљних, јавности¹⁴ али оно што је најважније истаћи јесте да односи с јавношћу првенствено служе да промовишу интересе одређене организације и да на тај начин истој обезбједе корист. Када све наведено поставимо у контекст система комуникација са јавностима јавне управе, неоспорно је да свака влада захтијева развијен систем комуникација, како између министарстава, одјељења, организација и агенција, тако и према заинтересованим странама и грађанској јавности у цјелини. Дакле, ефикасна демократија захтијева ефикасну комуникацију између грађана и органа власти¹⁵ омогућавањем приступа потпуним и тачним информацијама. И Скоко сматра да односи с јавношћу доприносе професионализацији и демократизацији процеса јавног комуницирања, узимајући као примјер државне функционере који захваљујући активностима из овог домена више уважавају јавност и показују већу друштвену одговорност.¹⁶ Како истичу Браун, Годин и Моран, успостављање односа с јавношћу у јавној управи и локалним самоуправама од кључног је значаја за изградњу повјерења јавности у државне и локалне институције.¹⁷

¹² Зубер, Љубомир: "Политички односи с јавношћу у Републици Српској", Филозофски факултет, Пале, 2012, стр. 22

¹³ Ibid., стр. 22

¹⁴ Tench, Ralph & Yeomans, Liz: "Exploring Public Relations", Pearson Education Limited, London, 2009, стр. 93

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Скоко, Божо: "Односи с јавношћу као допринос демократизацији и професионализацији јавног комуницирања", у: Политичка мисао, Vol.41, No 1, 2004, стр. 97

¹⁷ Браун, Џон, Годин, Пет, Моран, Венди: "Односи с јавношћу и комуникација у локалној управи и јавним службама", Клио, Београд, 2016, стр. 12

Интерни односи с јавношћу

Да би одређена организација била у могућности да квалитетно гради односе са циљаним јавностима, прије свега мора да изгради унутрашњи систем комуницирања, односно тзв. "интерни имиџ" или интерно поштовање и идентификацију од стране запослених. Супротно, организација не дјелује кохерентно, као тим, и тешко ће моћи изградити повјерење код тзв. "екстерних јавности" ако унутар система не постоји снажно изграђен систем интерних комуникација. Јер као што Тенч и Јеманс с правом закључују, унутар једне организације комуникација ће се одвијати, било да ми управљамо с њом или не.¹⁸ У том смислу и ауторке Филиповић и Костић-Станковић објашњавају да је важно за сваку организацију, било она владина или не, да прије свега организује ток интерних комуникација, које у суштини представљају механизам узајамних комуникационих веза унутар једне организације, као и сва средства и методе којима се преносе информације ради вршења одређеног утицаја на понашање људи, с циљем да се обезбиједи што потпуније извршење послова и задатака, од којих коначно и зависи испуњење циљева организације.¹⁹ Дакле, интерна комуникација је моћан инструмент социјализације, али и покретач стварања позитивне радне атмосфере, с друге стране.²⁰ У најширем смислу, интерна комуникација се може одредити као комуникациони систем којим се управља у организацијама, а у којима се запослени идентификују као јавност или интересна група.²¹ Тенч и Јеманс²² објашњавају да се у Сједињеним Америчким Државама под интерним односима с јавношћу најчешће подразумејева комуницирање са запосленим кроз различите активности, као што су билтени, огласне плоче, интрнет, е-групе за комуницирање и сл. Циљ је посредством планираних комуникационих активности, систематично утицати на знање, ставове и понашање запослених у одређеној организацији. У том смислу Филиповићева и Костић-Станковићева објашњавају да комуникација унутар организације може бити формална (одређена хијерархијском структуром организације и потребама за извршење одређених задатака) и неформална (комуникација заснована на личним

¹⁸ Tench, Ralph & Yeomans, Liz: "Exploring Public Relations", Pearson Education Limited, London, 2009, стр. 317

¹⁹ Филиповић, Винка, Костић-Станковић, Милица: „Односи с јавношћу“, ауторово издање, Београд, 2008, стр. 66

²⁰ Ibid.

²¹ Tench, Ralph & Yeomans, Liz: "Exploring Public Relations", Pearson Education Limited, London, 2009, стр. 318

²² Ibid., стр. 318

односима).²³ Ауторке наводе и облике формалне и неформалне интерне комуникације као што су: писма (била она класична или електронска), обавјештења (обично на физичкој или интранет огласној табли), извјештаји, приручници, билтени, интерне новине, интерни часописи, аудио-визуелна средства, електронска пошта, кутија за приједлоге, затим директна комуникација између руководиоца и запослених, већи скупови запослених уз присуство руководиоца, различити састанци, посјете, интерно „посматрање“, обука запослених, свечаности, одавање признања, а имамо и различите облике неформалне комуникације као што су гласине или непотврђене информације, приватни контакти, итд.²⁴

Односи с медијима

Као један од најзначајнијих елемената односа с јавношћу, Славујевић истиче односе с медијима, или како он то назива "управљање" медијима, које види као истраживање и искоришћавање потреба и захтјева медија у циљу обезбјеђивања публицитета организацији за коју се ради, посебно производњом псеудодогађаја како би се привукла пажња медија, затим успостављање и одржавање добрих односа са уредницима и новинарима, како би на тај начин био обезбјеђен позитиван публицитет; "управљање" информацијама, односно коришћење "отворених или прикривених метода манипулације информацијама"²⁵. Медији у контексту односа с јавношћу нису само канали комуникације који преносе плаћену огласну поруку, њихова функција је комплекснија у толико што су аутори порука о некој организацији или њеним активностима у ствари новинари, па је неопходно имати изграђене релације како са управом медија тако и са одређеним новинарима, да би порука била објављена и коректна, односно да не би нарушила имиџ организације. Филиповићева и Костић-Станковићева истичу да кредибилитет и утицај такве поруке зависи од пажње коју циљна јавност поклања одређеном медију, али и од повјерења које грађани имају у тај медиј²⁶. Коначно, ове ауторке дефинишу односе с медијима као скуп

²³ Филиповић, Винка, Костић-Станковић, Милица: „Односи с јавношћу“, ауторово издање, Београд, 2008, стр. 70

²⁴ Ibid., стр. 75-80

²⁵ Славујевић, Зоран: "Политичко комуницирање, политичка пропаганда, политички маркетинг", Графокард, Београд, 2009, стр. 14

²⁶ Филиповић, Винка, Костић-Станковић, Милица: „Односи с јавношћу“, ауторово издање, Београд, 2008, стр. 174

активности у оквиру односа с јавношћу, којима се плански, организовано и континуирано успостављају и одржавају узајамно корисни односи између организације и представника различитих медија (то укључује стварање наклоности новинара и специфичног партнерског односа између организације и медија), а са основним циљем стварања позитивног публицитета, као специфичног облика комуникације са свим циљним јавностима једне организације²⁷.

Етичка димензија

Једно од најважнијих дилема када је ријеч о односима с јавношћу јесте у којој мјери се ова пракса може подвести под, условно речено, ”дериват” политичке пропаганде, односно најшире посматрано, као један од видова манипулације грађанима. Наравно, ово питање је толико широко, да немамо простора да уђемо у све сегменте да бисмо могли да ”измјеримо” и понудимо тачан одговор на наведену дилему. Оно што је битније за овај рад, јесте како спријечити евентуалне злоупотребе, односно умањити степен манипулације грађанима и за ту намјену позваћемо се на искуство Велике Британије. Објашњавајући праксу Уједињеног Краљевства, Браун, Годин и Моран нам нуде и један општији ниво у погледу регулативе, али и саме етичке димензије у пракси односа с јавношћу у јавним управама и локалним самоуправама. У правцу законског уређивање наведене праксе, Велика Британија је за потребе регулативе увела појам ”публицитет” који је дефинисан као сваки вид комуникације (одређене организације, институције, установе и сл. - прим. аут.) у било којем облику који је усмјерен на обраћање према јавности уопше или неком сегменту јавности.²⁸ Данас се под овим термином подразумијевају сви материјали посредством којих одређен орган локалне самоуправе комуницира са јавношћу, што укључује публикације, изложбе, филмове, слике, предавања, јавне расправе, али и интернет презентације, блогове, комуницирање посредством друштених мрежа, итд. На овај начин, дефинишући публицитет, Велика Британија је кроз Закон о локалној самоуправи из 1986. године (измјењен и допуњен 1988. године) успјела да дефинише ограничења у погледу праксе односа с јавношћу на нивоу локалне самоуправе, која су и данас на снази. Према Брауну, Годину и Морану, забрана политичког

²⁷ Ibid., стр. 175

²⁸ Браун, Џон, Годин, Пет, Моран, Венди: ”Односи с јавношћу и комуникација у локалној управи и јавним службама”, Клио, Београд, 2016, стр. 21

публицитета у локалним самоуправама Велике Британије подразумевају: (1) Локалне власти не смију да публикују никакав материјал који је, у цјелини или дјелимично, конципиран тако да утиче на јавну подршку некој политичкој странци; (2) Критеријум по којем се одређује да ли материјал спада под ову забрану се заснива на томе да ли материјал указује на неку политичку странку или на личност која се идентификује са неком политичком странком, те да ли промовише или се залаже против неког политички контроверзног питања које се може идентификовати као став једне политичке странке; (3) Локалне власти не смију да дају финансијску нити другу подршку било којој особи за публикацију материјала који су овим чланом и самој власти забрањене за објављивање.²⁹

Из наведеног закона произашао је Кодекс препоручене праксе у стицању публицитета локалних самоуправа у погледу садржаја, изгледа, дистрибуције и трошкова намијењених остваривању комуникације с циљним јавностима. Наведени Кодекс је дефинисао ограничења у области публицитета локалних самоуправа, која су исказана кроз ”Контролну листу Кодекса стицања публицитета” из 2011. године, а овде ћемо навести само нека од њих: (1) Поштујте закон - без политичко-страначког публицитета, без политичког рекламирања на телевизији или радију, ограничите активности стварања публицитета прије и током изборног периода; (2) Будите штедљиви - Све јавне активности и кампање морају да покажу (јавности - прим. аут.) да су вриједне утрошеног новца, рекламирањем које финансира општина не смије да се ”субвенционише” било која организација (било то јавно предузеће или приватна фирма - прим. аут.); (3) Будите објективни - Позивање на било коју политику и/или приједлог владе, мора да буде избалансирано, не смију се водити кампање за убјеђивање јавности о политичким питањима, избјегавати сваки коментар који би могао да буде протумачен као политички обојен; (4) Будите непристрасни - Непристрасно представити различите ставове о спорним политичким питањима. Рад одборника може да се публикује уз наведене одговарајуће клаузуле; (5) Будите прикладни - Општинске публикације не смију да ”опонашају” комерцијалне новине и не би требали да се појављују чешће од једном квартално. Средства не смију да се троше на услуге лобиста. Општине не смију да финансирају приказивање логоа на конференцијама политичких странака; (6) Будите свјесни једнакости и различитости -

²⁹ Браун, Џон, Годин, Пет, Моран, Венди: ”Односи с јавношћу и комуникација у локалној управи и јавним службама”, Клио, Београд, 2016, стр. 22

Промовисати акције за елиминацију дискриминације, радити на унапређењу једнакости, ангажовати се на његовању добрих односа; (7) Увијек пазите на изборе - Избјегавати публицитет уочи и током избора и референдума, а то се односи и на општинске блогове, коментаре посјетилаца и интернет форуме. Забрањено је давање публицитета било којем кандидату који учествује на изборима.³⁰ Ипак, ни Велика Британија није имуна на кршење властитих закона и прописа. Како наводе Браун, Годин и Моран у извјештају комисије Доњег дома Парламента Велике Британије из 2010. године, највећи број општинских гласила јесте ”информативног карактера” али је оцјењено да нека нагињу ка ”политичкој пропаганди”, а један број њих се објављује чешће од једном квартално, што представља јасно кршење закона, али што је интересантно, тек је неколико оваквих прекршаја и формално пријављено³¹. Имамо примјер председника лондонске општине Тауер Хамлетс који је био предмет расправе о кршењу Кодекса стварања публицитета јер је био главни лик ТВ спота од 30 секунди, финансиран од стране општине, а који је промовисао планове за изградњу 4.000 нових и реновирање 9.000 постојећих општинских кућа (spot је био на енглеском и бангладешком језику, због чињенице да 32% популације у овој општини чине становници бангладешког поријекла - прим. аут.) и приказан је на пет локалних ТВ станица током јануара 2012. Године.³² Радиодифузно регулаторно тијело Велике Британије је пресудило да се овим спотом прекршила одредба Члана 321 Закона о комуникацијама из 2003. године којима се забрањује свако политичко рекламирање.³³ Без обзира што је наведена општина покушала у своју одбрану да докаже да је наведени ТВ спот имао искључиво информативну сврху да обавијести јавност о стамбеним услугама и да спот није емитован у вријеме избора или референдума, регулаторно тијело је прогласило овај спот политички обојеним. О овом случају се расправљало и у Доњем дому британског Парламента 14. фебруара 2013. године, а министар задужен за локалну управу је том приликом изјавио како Влада разматра могућност да Кодекс стицања публицитета постане законски обавезујући у Енглеској, да би се на тај начин зауставила ”све већа злоупотреба” новца пореских обвезника на локалном нивоу.³⁴

³⁰ Браун, Џон, Годин, Пет, Моран, Венди: ”Односи с јавношћу и комуникација у локалној управи и јавним службама”, Клио, Београд, 2016, стр. 23-24

³¹ Ibid., стр. 25

³² Ibid., стр. 27

³³ Ibid.

³⁴ Ibid.

Сви наведени примјери у пракси односа с јавношћу, као и регулатива у Великој Британији, у овом раду би се могла подвести као препоруке за уређивање ове праксе у Републици Српској, а у даљем тексту приказати постојеће стање.

2. Поступак приступа информацијама у Републици Српској

Према тренутно важећем Закону о слободи приступа информацијама у Републици Српској, свако физичко и правно лице има право приступа информацијама које су под контролом јавног органа, а сваки јавни орган има одговарајућу обавезу да објави такве информације. Ово право приступа подлијеже само формалним радњама и ограничењима.³⁵

Захтјеви за приступ информацијама се подносе оном јавном органу за којег подносилац захтјева сматра да је надлежан. Јавни орган неће испитивати нити захтијевати разлоге оправданости захтјева.

У формалном смислу, захтјев за приступ информацији мора испуњавати сљедеће услове: (а) бити у писаној форми, написан на један од званичних језика Босне и Херцеговине.; (б) садржавати довољно података у вези са природом и/или садржајем информација, како би се омогућило да јавни орган проведе редовне активности у циљу проналажења захтјеваних информација и (в) укључити име подносиоца захтјева као и податке за контакте са подносиоцем захтјева.

Ако се захтјев односи на личну информацију, онда захтјев, подноси физичко лице на које се тражена информација односи или законски заступник подносиоца захтјева или лице којег је подносилац захтјева овластио у писаној форми за приступ информацији.

Ако је захтјев сачињен од стране лица на које се информација односи, ово лице ће потписати захтјев и показати свој законом утврђен лични документ са фотографијом.

Ако је захтјев сачињен од стране законског заступника подносиоца захтјева или лица које је овлашћено за приступ информацији, то лице ће потписати захтјев, показати свој законом утврђен лични документ са фотографијом, доказ о законском заступању или пуномоћ, као и копију законом утврђеног личног документа подносиоца захтјева.

³⁵ Чл. 4 Закона о слободи приступа информацијама, Службени гласник Републике Српске, бр. 20/01.

Овлаштени службеник за приступ информацијама неће испитивати разлоге оправданости захтјева.

Ако јавни орган није у могућности да удовољи захтјеву због недостатка поменутих формалних услова, он ће, што је прије могуће, али најкасније осам дана од дана пријема захтјева, писмено обавијестити подносиоца захтјева када је такво обавјештавање могуће, да захтјев не може да буде обрађен због формалних разлога. Овим дописом ће такође обавијестити подносиоца о могућности подношења жалбе одређеном надлежном органу укључујући неопходне податке за контакте са таквим органом, као и трошкове и рокове за подношење жалбе. Истом писменом обавијести ће такође подносилац захтјева бити обавијештен о праву обраћања омбудсману Босне и Херцеговине, за шта ће бити назначене и све неопходне информације за контакте.

Када јавни орган заприми захтјев који не садржи довољно података у вези са природом и/или садржајем информација, које се захтијевају, он ће кроз обавијест подносиоцу доставити и сва специфична питања која могу разјаснити захтјев, као и копију водича за приступ информацијама. Потоњи захтјев подносиоца третираће се као нови захтјев.

Уколико јавни орган који прими захтјев није надлежан, он ће, у року од 15 дана од дана пријема захтјева, прослиједити захтјев надлежном јавном органу и дописом о томе обавијестити подносиоца захтјева. Захтјев се не просљеђује ако се у наведеном временском периоду утврди да је тражена информација под контролом јавног органа који је примио захтјев, а надлежни јавни орган, након што је обавијештен о појединостима овог захтјева, нема приговора да јавни орган који је примио захтјев обради такав захтјев. Јавни орган који је примио захтјев сматра се надлежним јавним органом и обрађује захтјев.

Ако се не може утврдити сједиште надлежног јавног органа, а у случају када јавни орган који прими захтјев има контролу над траженом информацијом, јавни орган који је примио захтјев се сматра надлежним јавним органом. Ако се не може утврдити сједиште надлежног јавног органа, а у случају када јавни орган који је примио захтјев нема контролу над траженом информацијом, јавни орган који је примио захтјев ће у временском периоду од 15 дана од дана пријема захтјева, дописом обавијестити подносиоца захтјева да захтјев не може бити обрађен из овог разлога.

По пријему захтјева за приступ информацији, надлежни јавни орган предузима све редовне мјере да прикупи захтијеване

информације, и размотри све чињенице и околности које су значајне за обраду захтјева.

Ако се одобри приступ информацији, било дјелимичној или цијелој информацији, надлежни јавни орган дописом о томе обавјештава подносиоца захтјева. Дописом се обавјештава подносилац захтјева о могућности личног приступа информацијама у просторијама надлежног јавног органа, и о могућности умножавања, процјењеним трошковима умножавања³⁶, те да се умножавање подносиоцу захтјева обезбјеђује након извршене уплате. Када је умножавање информације веома сложено или дуготрајно, умножавање се обезбјеђује подносиоцу захтјева у вријеме које је прихватљиво и за подносиоца захтјева и за надлежан јавни орган и/или прилаже копија тражене информације када се она обезбјеђује бесплатно.

Ако се одбије приступ информацији, било дјелимичној или цијелој информацији, надлежни јавни орган дописом о томе обавјештава подносиоца захтјева. Допис који се упућује подносиоцу захтјева треба да садржи: законски основ за статус изузећа информације, уз наводе чланова Закона о слободи приступа информацијама на које се позива, као и сва материјална питања која су важна за одлуку, што укључује и узимање у обзир фактора обавезне заштите јавног интереса и обавјештење подносиоцу захтјева о праву подношења жалбе одређеном органу, а што укључује неопходне податке за контакте са таквим органом, крајњи рок за подношење жалбе као и трошкове подношења жалбе. Овај допис, такође, упућује подносиоца захтјева на право да се обрати Омбудсмену Босне и Херцеговине и садржава неопходне податке за контакте са овом институцијом.

Рок за обавјештење подносиоца захтјева је 15 дана од дана пријема захтјева. За захтјеве који се односе на информације које укључују повјерљиве комерцијалне интересе треће стране односно информације чије би објављивање могло нанијети штету страни односно странци овај рок се продужава за временски период утврђен члановима Закона о слободи приступа информацијама који прописују ове случајеве. Подносилац захтјева ће дописом, а по хитном поступку,

³⁶ У већини анализираних водича за примјену Закона о слободи приступа информацијама наведено је, да је захтјев за приступ информацијама ослобођен плаћања таксе. Накнада се плаћа за стварни утрошак умножавања и то, обично, за једну страницу формата А-4 0,20 КМ, с тим да је првих десет страница бесплатно. Ипак, сматрамо да је управо ова накнада за умножавање у највећем броју случајева до сада била препрека да странка истакне и афирмише свој захтјев.

бити обавијештен о продужењу рока као и о разлозима за то продужење.

Изузетак од објављивања тражене информације извршиће се у случајевима: који могу изазвати значајну штету по легитимне циљеве у погледу националне безбједности, откривања и спречавања криминала; заштите процеса доношења одлука од стране јавних органа; када надлежни јавни орган оправдано утврди да захтјев за приступ информацијама укључује повјерљиве комерцијалне интересе треће стране уколико то трећа страна образложи и доказе и када надлежни орган оправдано утврди да тражене информације укључују личне интересе које се односе на приватност трећег лица.

Слиједом наведеног, констатујемо, могућност дискреционе оцјене органа надлежног за објављивање информације у случајевима када орган цијени јавни интерес, с тим што закон налаже образложење такве дискреционе оцјене, што заправо и јесте разлог теоријскоправних спорења око вјечитог питања: Да ли разлози морају бити саставни дио образложења? Закон, међутим не прописује карактер и природу акта којим се одбија захтјев странке за приступ информацијама, прописујући само да ће странка бити обавјештена. Наведено сматрамо озбиљнијим пропустом будући да би акт којим се странци признаје или одбија право, као и акт којим се одбацује њен захтјев требао имати карактер појединачног (у)правног акта. Ово из најмање два разлога. Прво сам поступак приступа информацијама започиње захтјевом странке у управној ствари и у свему касније има карактер управног поступка и друго исход поступка мора бити толико формалан да се оконча рјешењем или закључком. Штавише, Закон о слободи приступа информацијама описујући елементе „обавјештења“ странци наводи класичне елементе рјешења и/или закључка. Најзад, странка мора имати управносудску заштиту у случају незадовољства рјешењем јавног органа, а то једино може остварити ако је њен захтјев рјешен појединачним управним актом.

3. Систем комуницирања с јавношћу у републичким органима управе Републике Српске

На нивоу Владе Републике Српске, у оквиру Генералног секретаријата постоји Сектор за информисање – Биро за односе с јавношћу који обавља послове којима се обезбјеђује јавност рада Владе, а нарочито: прибављају материјали за потребе медија и грађана у име Владе, министарстава и, по потреби, других органа републичке управе; прати, анализира и извјештава Влада и органи републичке

управе о начину њиховог представљања у јавности и оцјенама њиховог рада у медијима; обавјештава јавност о ставовима, одлукама и активностима које припрема и проводи Влада и, по потреби, други органи републичке управе; припремају и воде конференције представника Владе за средства јавног информисања; акредитују новинари, обезбјеђује потребна документација и услови за приступ догађајима о којима извјештавају; траже ставови Кабинета предсједника Владе, Одјељења за стручне, оперативне и административно-техничке послове и ресорних министарстава о свим питањима од колективног интереса у фазама које ће омогућити да се што прије јавно презентују политике Владе; професионално руководи и координира рад службеника за односе са јавношћу у министарствима и остали општи и административно–технички послови из дјелокруга Сектора за информисање – Бироа за односе са јавношћу Владе за којима се укаже потреба.

Сектор за информисање – Биро за односе са јавношћу обавља дио послова везаних за ажурирање web-портала Владе. Радом Сектора за информисање – Бироа за односе са јавношћу руководи помоћник генералног секретара за информисање, којег, на приједлог генералног секретара, именује Влада.³⁷

Поред Бироа за односе с јавношћу, успостављена је и мрежа службеника за односе с јавношћу у министарствима. Наиме, свих шеснаест министарстава у Влади Републике Српске, имају постављене службенике за односе с јавношћу. Када су у питању републичке управе, републичке управне организације и инспекторат Републике Српске, у највећем броју случајева постоје службеници за односе с јавношћу поготово код оних органа који су већих кадровских капацитета и већег обима надлежности. Код оних органа код који немају систематизована или попуњена мјеста службеника за односе с јавношћу, с јавношћу углавном комуницира руководилац органа и/или службеник којег он овласти, а практикује се да то буде службеник који је упознат са материјом која је предмет комуницирања.

Када је у питању унутрашње комуницирање, органи државне управе немају законски, стратешки или интерним актом уређен концепт. Оно је чини се, на оскудном нивоу и проводи се кроз вертикалну комуникацију на линији претпостављени–потчињени. Наведено, свакако погодује неформалним комуникационим каналима. У органима који имају колегиј као стручни орган унутрашње

³⁷ Извор: <http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Sekretarijat/Biro/Pages/splash.aspx>, Приступљено: 03.10.2016. године.

комуницирање се претежно одвија кроз колегиј али тада информисаност и комуникација остају само на нивоу чланова колегија. Преостали дио службеника и намјештеника остаје изван сваке званичне комуникације. Оваква (не) рјешења проузрокују појаву унутрашње мистификације, службеничке и медијске фокусираности на сензационалистичке информације што наноси велике штете систему државне управе.

4. Закључак

Односи с јавношћу у јавној управи Републике Српске представљају, највећим дијелом, правом уређену категорију која се углавном односи на успостављање комуникационих канала између (јединица или органа) републичке управе и циљних јавности, односно грађана.

Анализом еволуције посматраних односа учавамо значајан развој у посљедњих деценију и по, али углавном на пољу спољњег комуницирања док је унутрашње комуницирање сведено на пуку вертикалну комуникацију и *ipso facto* знатно развијеније неформалне комуникационе канале.

У погледу селекције и усавршавања службеника који обављају послове односа с јавношћу у јавној управи Републике Српске не постоји стратегијски нити уједначен приступ по питању њиховог образовног профила и професионалног искуства. Такође, не постоји развијен концепт њиховог професионалног усавршавања. Ово посебно долази до изражаја у кризним ситуацијама када медији постају једини посредник између управе и грађана. Примјери из Велике Британије које смо навели у тексту могу да се тумаче као препоруке за даље законско уређивање ове праксе, посебно ако узмемо у обзир да не постоје ни развијени кодекси који би омогућили професионалну, непристрасну и етички прихватљиву комуникацију са јавностима органа јавне управе у Републици Српској.

У погледу позитивноправних рјешења приступа информацијама, у Републици Српској је од 2001. године на снази Закон о слободи приступа информацијама који је архаичан и прописује доста сложену и нејасну процедуру објављивања информација. Посебну мањкавост поменутог закона учавамо у чињеници, да исти не прописује правну природу акта о прихватању односно одбијању приступа информацијама што знатно сужава права странкама.

Иако је Република Српска извршила и врши сталну реформу јавне управе те је већина њених институција прописала водиче за

приступ информацијама, јако мало је урађено на промоцији транспарентности и афирмацији грађана да се укључе не само у остваривање права на информисаност већ и на контролу управне дјелатности која у земљама развијених демократија има снажну коректурну сврху. Сматрамо, да наведени недостаци требају бити предмет будућих реформских захвата, поготово на путу интеграционих процеса.

5. Литература

- Браун, Џон, Годин, Пет, Моран, Венди: ”Односи с јавношћу и комуникација у локалној управи и јавним службама”, Клио, Београд, 2016
- Филиповић, Винка, Костић-Станковић, Милица: „Односи с јавношћу“, ауторово издање, Београд, 2008
- Ламза-Посавец, Весна: „Јавно мнијење“, Алинеа, Загреб, 1995.
- Скоко, Божо: "Односи с јавношћу као допринос демократизацији и професионализацији јавног комуницирања", у: Политичка мисао, Vol.41, No 1, 2004, стр. 92-101
- Зубер, Љубомир: "Политички односи с јавношћу у Републици Српској", Филозофски факултет, Пале, 2012
- Славујевић, Зоран: "Политичко комуницирање, политичка пропаганда, политички маркетинг", Графокард, Београд, 2009
- Tench, Ralph & Yeomans, Liz: "Exploring Public Relations", Pearson Education Limited, London, 2009