
Izvješće o provedbi
Zakona o pravu na pristup informacijama
za 2014. godinu

Zagreb, 31.ožujka 2015. godine

Sadržaj

Uvodni dio	17
I Uvod	17
1.1 Transparentnost kroz pristup informacijama.....	17
1.2 Osvrt na prvu godinu rada Povjerenika za informiranje	17
1.3 Pregled propisa i strateških dokumenata u području pristupa informacijama i ponovne uporabe informacija.....	20
1.4 Metodologija praćenja provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama i struktura izvješća 22	
Provedba Zakona o pravu na pristup informacijama	24
2 Obveznici primjene Zakona i njihove obveze	24
2.1 Tijela javne vlasti.....	24
2.2 Obveze tijela javne vlasti	25
2.3 Službeni upisnik.....	26
2.4 Službenici za informiranje.....	26
2.5 Dostava godišnjih izvješća o provedbi Zakona.....	30
3 Proaktivna objava informacija	35
3.1 Obveza proaktivne objave informacija.....	35
3.2 Praćenje proaktivne objave Povjerenika za informiranje	36
4 Savjetovanja s javnošću u postupcima donošenja zakona, propisa i drugih akata	42
5 Javnost rada tijela javne vlasti	51
6 Pružanje informacija po zahtjevima za pristup informacijama	53
7 Troškovi pružanja informacije	62
8 Žalbeni postupci	65
9 Sudski nadzor	94
10 Ponovna uporaba informacija	102
11 Informacije o okolišu	108
12 Nadzor nad primjenom Zakona	110
13 Pružanje pomoći korisnicima i tijelima javne vlasti	113
14 Promocija prava na pristup informacijama i edukacijske aktivnosti	122
14.1 Edukacijske aktivnosti	122
14.2 Promocija prava na pristup informacijama i ponovne uporabe informacija	125
14.3 Informiranje javnosti putem medija i interneta	129
15 Međuinstitucionalna suradnja i međunarodna suradnja	132
15.1 Domaća suradnja.....	132
15.2 Međunarodna suradnja	132
16 Projekti	136
16.1 Projekti Europske unije	136
16.2 Projekti bilateralne pomoći	137

17 Organizacija i rad Ureda povjerenika za informiranje	138
17.1 Normativna aktivnost, izrada strategija i standardizacija postupanja u provedbi Zakona	139
17.2 Ustrojavanje Ureda i organizacija rada	140
17.3 Financiranje i sredstva za rad	144
18 Ocjena stanja i prijedlozi za unaprjeđenje	147

Sažetak

Pravo na pristup informacijama je demokratsko pravo građana i važno sredstvo za osiguranje vladavine prava i dobrog upravljanja svih razina tijela javne vlasti. Također je preventivni alat za borbu protiv korupcije, koji s jedne strane jača otvorenost rada, a s druge strane sužava prostor zlouporabe tijela javne vlasti, poticajno djelujući na zakonitost i pravilnost u postupanju. Glavni instrument za ostvarivanje Ustavom Republike Hrvatske zajamčenog prava građana na informacije u posjedu tijela javne vlasti, transparentnost i otvorenost vlasti te suzbijanje korupcije jest Zakon o pravu na pristup informacijama (Narodne novine 25/13). U svrhu zaštite, praćenja i promicanja prava na pristup informacijama kao i osiguravanje ponovne uporabe informacija uspostavljena je neovisna institucija Povjerenika za informiranje kojeg bira Hrvatski sabor na vrijeme od pet godina, a kojem u radu pomaže stručna služba – Ured povjerenika za informiranje. Godina 2014. je ujedno prva godina za koju se podnosi cjelovito izvješće koje obuhvaća i rad Povjerenika za informiranje, s obzirom da je institucija započela s radom 25. listopada 2013.

Zakon o pravu na pristup informacijama primjenjuje se na tijela javne vlasti kako su ona određena u članku 5., stavku 1., točki 2. Zakona, a koja određuje da su tijela javne vlasti tijela državne uprave (ministarstva, državne upravne organizacije, uredi državne uprave u županijama), druga državna tijela (Hrvatski sabor, Predsjednik Republike, Vlada Republike Hrvatske, Hrvatska narodna banka, Državni ured za reviziju, neovisna tijela, sudovi i druga pravosudna tijela i dr.), tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (općine, gradovi, županije), pravne osobe s javnim ovlastima i druge osobe na koje su prenesene javne ovlasti (npr. agencije, zavodi, fondovi, komore, udruge s javnim ovlastima i dr.), pravne osobe čiji je osnivač Republika Hrvatska (npr. Hrvatska radio televizija, FINA) ili jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave, pravne osobe i druge osobe koje obavljaju javnu službu (npr. privatne obrazovne ustanove), pravne osobe koje se u cijelosti financiraju iz državnog proračuna ili iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao i trgovačka društva u kojima Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju zasebno ili zajedno većinsko vlasništvo (trgovačka društva u većinskom vlasništvu, na primjer Hrvatska elektroprivreda). Povjerenik za informiranje je uz financijsku potporu Britanskog veleposlanstva izradio popis tijela javne vlasti koji je objavljen na Internet stranici Povjerenika za informiranje www.pristupinfo.hr, te koji se kontinuirano ažurira, mijenja i dopunjuje, a u posljednjoj verziji broji 5.697 tijela javne vlasti.

Zakon o pravu na pristup informacijama određuje niz obveza tijela javne vlasti, od kojih su određene aktivnog karaktera i služe za poticanje tijela javne vlasti da redovito objavljuju i ažuriraju informacije na internetskoj stranici, objavljuju informacije za ponovnu uporabu, provode savjetovanja s javnošću, te da rješavaju zahtjeve za pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija.

Proaktivna objava informacija, propisana člankom 10. Zakona predstavlja jednu od važnijih obveza tijela javne vlasti. Tijela su dužna objavljivati zakonom propisane dokumente i informacije na internetskim stranicama na lako pretraživ način te dostavljati određene dokumente u Središnji

katalog službenih dokumenata Republike Hrvatske. Ujedno, tijela javne vlasti trebaju objavljivati otvorene podatke, tj. baze i registre podataka koji nastaju u okviru njihovog djelokruga i za koje ne postoje zakonska ograničenja, a koji su dostupni u strojno-čitljivom obliku na uporabu svim korisnicima, u komercijalne ili nekomercijalne svrhe (npr. stvaranje aplikacija ili znanstvena istraživanja).

Tijela javne vlasti su također dužna, temeljem članka 11. Zakona, prilikom izrade nacrtu zakona, drugih propisa i akata provoditi internetsko savjetovanje s javnošću, objavom nacrtu odnosno prijedloga propisa odnosno akta te prikupljanjem mišljenja i prijedloga javnosti, u pravilu u trajanju od 30 dana.

Tijela javne vlasti su, obvezana člankom 12. Zakona, dužna osigurati javnost rada svojih tijela informirajući javnost o sjednicama, vremenu održavanja, dnevnom redu i mogućnostima neposrednog uvida građana, osim kada se radi o pitanjima u kojima se po zakonu javnost mora isključiti, odnosno ako se radi o informacijama za koje postoje ograničenja prava na pristup.

Tijela javne vlasti su ujedno dužna odrediti osobu - službenika za informiranje, koji se brine o ostvarivanju prava na pristup informacijama te o toj odluci izvijestiti Povjerenika za informiranje u roku od mjesec dana od donošenja odluke te javnost objavom imena i kontakt podataka, a što je propisano člankom 13. Zakona.

Tijela javne vlasti su dužna voditi službeni upisnik o zahtjevima, postupcima i odlukama o ostvarivanju prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija (članak 14. Zakona).

Tijela javne vlasti su dužna postupati po zahtjevima za pristup informacijama i zahtjevima za ponovnu uporabu informacija te ih rješavati u skladu sa Zakonom. Zakonitost i pravilnost provedenog postupka nadzire Povjerenik za informiranje kao neovisno tijelo koje ujedno provodi nadzor i inspeksijski nadzor nad provedbom Zakona.

Ujedno, u svrhu praćenja provedbe Zakona tijela javne vlasti dužna su surađivati s Povjerenikom za informiranje kako u provedbi postupaka, tako i u okviru nadzora i praćenja te su dužna dostaviti izvješće o provedbi Zakona za prethodnu godinu najkasnije do 31. siječnja, a što je propisano člankom 60. Zakona.

Izvješće o provedbi Zakona za 2014. dostavilo je 4.058 ili 71,26% od 5.694 evidentirana tijela javne vlasti, što predstavlja povećanje za 17,24% u odnosu na 2013. godinu kada je izvješće dostavilo 3.462 tijela javne vlasti, 42,32% u odnosu na 2012. kada je izvješće dostavilo 2.852 tijela, povećanje od 52,88% u odnosu na 2011. godinu kada je izvješće dostavilo 2.655 tijela javne vlasti, te značajno povećanje od 375,29% u odnosu na 2010. godinu kada su samo 854 tijela javne vlasti ispunila ovu zakonsku obvezu, uzimajući u obzir da je stupanjem na snagu Zakona iz 2013. godine proširen krug obveznika Zakona. U cjelini, gotovo tri četvrtine tijela javne vlasti dostavila su izvješće o provedbi Zakona za 2014., što predstavlja porast u odnosu na prethodne godine, ali je daleko ispod razine koja bi se mogla smatrati zadovoljavajućom. Osim nezadovoljavajuće stope dostave izvješća, vidljiva je i nedovoljna kvaliteta dostavljenih podataka. Prema obrađenim podacima najveći broj dostavljenih izvješća ulazi u grupu ustanova u odgoju, obrazovanju, znanosti i sportu, tijela lokalne i regionalne samouprave, ustanova u socijalnoj skrbi, pravosudnih tijela, turističkih zajednica, zdravstvenih ustanova, zatim slijede ostale skupine tijela javne vlasti.

Obradom podataka dostavljenih 4.058 izvješća tijela javne vlasti utvrđeno je da je ukupan broj podnesenih zahtjeva za pristup informacijama i ponovnu uporaba informacija 21.078 zahtjeva za

pristup informacijama i 839 zahtjeva za ponovnu uporabu informacijama, što čini 21.917 ukupno zaprimljenih zahtjeva. S obzirom da izvješće nisu dostavila sva tijela javne vlasti teško je za pretpostaviti da li i ta tijela javne vlasti imaju zaprimljene zahtjeve ili ne, i kako su provodila ostale obveze iz Zakona. Iz dostavljenih podataka proizlazi da je usprkos povećanju broja tijela javne vlasti došlo do smanjenja broja zahtjeva zaprimljenih u 2014. godinu i to 21.078 zahtjeva u odnosu na 2013. godinu sva tijela javne vlasti koja su dostavila izvješća zaprimila 24.330 zahtjeva. Navedeni podatak je potrebno uzeti kao pokazatelj u poboljšanju razumijevanja i poznavanja Zakona o pravu na pristup informacijama od strane službenika za informiranje koji su bolje educirani o tome što se podrazumijeva pod zahtjevom za pristup informacijama. Navedeno se može smatrati i posljedicom veće proaktivne objave informacija i intenzivne edukacije službenika za informiranje, pojašnjenja danih u prošlogodišnjih izvješćima i objavljenim pojašnjenjima i izvadcima iz prakse Povjerenika za informiranje

Promatrajući postupanje sa zahtjevima iz dostavljenih podataka proizlazi da tijela javne vlasti najveći broj zahtjeva za pristup informacijama usvajaju – od ukupnog broja predmeta u radu (21.863) u 2014. godini je usvojeno 19.299 ili % 88,27% odnosno djelomično usvojeno 511 ili 2,33% što znači da se najveći broj zahtjeva za pristup informacijama usvaja u cijelosti ili djelomično.

Sukladno međunarodnim i europskim standardima i hrvatskim je Zakonom određeno da se u postupcima pred tijelima javne vlasti povodom zahtjeva za pristup i ponovnu uporabu informacija ne plaćaju upravne i sudske pristojbe (članak 19., stavak 1.). S obzirom da dostava informacija ipak predstavlja trošak za tijelo javne vlasti, stvarni materijalni troškovi i troškovi rada, Zakonom je ujedno propisana obveza Povjerenik za informiranje da utvrditi kriterije za određivanje visine naknade stvarnih materijalnih troškova nastalih pružanjem informacije i to u roku od 90 dana od dana izbora. Za određivanje visine troškova Kriteriji za određivanje visine naknade stvarnih materijalnih troškova i troškova dostave informacije (Narodne novine 12/14, 12/15 - ispravak) primjenjuju se na sva tijela javne vlasti od 08. ožujka 2014. godine. Prema dostavljenim podacima iz izvješća, visina ostvarene naknade koju su tijekom 2014. godine koju su 4.059 tijela javne vlasti naplatila od korisnika za pružanje informacije iznosi 32.038,18 kuna.

Povjerenik za informiranje je tijekom 2014. godine ukupno zaprimio 658 žalbi, te je iz 2013. godine preneseno u rješavanje 149 žalbi, tako da je tijekom 2014. godine bilo u rješavanju 807 žalbi. Od ukupnog broja od 807 žalbi koje su bile u rješavanju 2014., riješene su 524 žalbe ili 65%. Od ukupno 149 žalbi iz 2013. godine riješeno je 137 odnosno 92% prenesenih žalbi, a 12 žalbi je ostalo neriješeno (8%). Od ukupno 658 izjavljenih žalbi tijekom 2014. godine u 2014. godini je riješeno 387 ili 59%. Jedan dio neriješenih žalbi su žalbe koje su zaprimljene tijekom prosinca 2014. godine i u kojima je tekao zakonski rok za rješavanje. Navedeni podaci ukazuju na nedvosmislen trend povećanja broja žalbenih predmeta kroz godine, kao i povećanje postotka neriješenih žalbi. Povjerenik za informiranje tijekom 2014. riješio dvije trećine svih žalbi u radu, odnosno nešto manje od dvije trećine žalbi zaprimljenih tijekom 2014. S obzirom da je petinu svih žalbenih predmeta činili predmeti preneseni iz 2013. vidljivo je da zaostatak iz prethodnih godina dovodi do toga da svake godine ostaje sve veći broj neriješenih predmeta. Od riješene 524 žalbe, 137 se odnosilo na žalbe izjavljene na rješenja kojima se zahtjevi za informacijom odbijaju ili odbacuju (26,15%), a 387 na rješavanje po šutnji uprave (73,85%). Ti podaci ukazuju da su tijela javne vlasti sklona nepostupati po zahtjevima i oglušiti se na njih, čime postupaju nezakonito i ugrožavaju pravo građana na informaciju.

Tijekom 2014. godine u Uredu povjerenika za informiranje broj *zaprimljenih tužbi* iznosio je 40 tužbi, od kojih je 35 tužbi bilo podneseno pred Visokim upravnim sudom, a 5 pred mjesno nadležnim upravnim sudovima, a vezano uz žalbene postupke pred Agencijom za zaštitu osobnih podataka prema ranije važećem Zakonu. Tijekom 2014. godine u odnosu na zaprimljene tužbe izrađena su 42 odgovora na tužbu, od kojih su se 2 odgovora na tužbu odnosile na tužbe zaprimljene krajem 2013. godine. U pogledu *odluka po tužbama* donesenih od upravnih sudova i Visokog upravnog suda Povjerenik za informiranje je tijekom 2014. godine zaprimio ukupno 45 presuda i rješenja. U 39 presuda Sud je odbio tužbeni zahtjev i potvrdio rješenje Povjerenika, u 4 slučaja Sud je donio rješenje kojim se obustavlja postupak po tužbi zbog šutnje Povjerenika, iz razloga što je Povjerenik u međuvremenu donio odluku u postupku po žalbi, a u 2 slučaja je Sud donio rješenja kojima se tužba odbacuje iz procesnih razloga. Iz navedenih podataka vidljivo je da je u 86,66 % upravnih sporova u odnosu na zaprimljene odluke sudova (Visokog upravnog suda i upravnih sudova) Sud riješio na način da je našao da je rješenje Povjerenika zakonito i na zakonu utemeljeno te je potvrdio odluke Povjerenika, a u preostalim slučajevima Sud je ili obustavio postupak jer je Povjerenik u međuvremenu riješio žalbu ili je odbacio žalbu iz procesnih razloga.

U Republici Hrvatskoj je usvajanjem Zakona o pravu na pristup informacijama 2013. godine postavljen normativni okvir i regulirano postupanje u području ponovne uporabe informacija, a osobito je važno da se u slučaju uskrate informacija za ponovnu uporabu može izjaviti žalba Povjereniku za informiranje, što je napredno rješenje u europskom kontekstu. Naime, Zakon sadrži odredbe kojima su preuzete odredbe *Direktive 2003/98 EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 17. studenog 2003. godine o ponovnoj upotrebi informacija javnog sektora*, a koja je donesena upravo s ciljem da se iskoristi velik gospodarski i društveni potencijal podataka javnog sektora. Međutim, Europski parlament i Vijeće usvojili su 26. lipnja 2013. godine *Direktivu 2013/37/EU o izmjeni Direktive 2003/98/EZ o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora* koja unaprijeđuje sustav ponovne uporabe informacija propisujući bolju postupovnu zaštitu, jasnije uređuje ograničenja, proširuje doseg i na informacije u području arhiva, muzeja i knjižnica te ujedno propisuje obvezu državama članicama da usvoje zakone, uredbe i administrativne propise potrebne za provedbu ove Direktive do 18. srpnja 2015. godine. Stoga je u drugoj polovici 2014. započet proces usklađivanja Zakona o pravu na pristup informacijama s direktivom, tj. njezina transpozicija putem Zakona i podzakonskih propisa, a ujedno je intenzivirano sudjelovanje Republike Hrvatske u radnoj skupini Europske komisije za informacije javnog sektora, s obzirom da je u odnosu na vrijeme kad je usvajan Zakon, Republika Hrvatska postala članica EU. Tijekom 2014. godine Povjereniku za informiranje je ukupno podneseno samo 7 žalbi koje se odnose na ponovnu uporabu informacija, sve od strane jednog žalitelja, fizičke osobe. Iz 2013. godine su prenesene u rad 4 žalbe koje se odnose na ponovnu uporabu informacija, s time da su u tim žalbama zahtjevi neprecizno izraženi.

Pristup informacijama i sudjelovanje javnosti u pitanjima koja se tiču okoliša uređen je Zakonom o zaštiti okoliša (NN 80/13, 153/13), ujedno i Uredbom o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša (NN 64/08) koja je donesena temeljem Zakona iz 2007. Zakonom iz 2013. Preuzeta je *Direktiva 2003/4/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2003. o javnom pristupu informacijama o okolišu i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 90/313/EEZ (SL L 41, 14.2. 2003.)* te je ujedno usklađena s Konvencijom o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (Aarhuška konvencija). Zakonom o zaštiti okoliša, njegovim člankom 158., stavak 6., izričito je

propisano da je Povjerenik za informiranje žalbeno tijelo u slučaju odbijanja zahtjeva za davanje informacije o okolišu, dok je člankom 5. stavkom 1. navedenog Zakona propisano da se na pitanja prava na pristup informacijama u postupcima Zakonu o zaštiti okoliša, a koja nisu uređena tim Zakonom i provedbenim propisima, primjenjuju odredbe propisa kojima se uređuje pravo na pristup informacijama. Podnositelji žalbi u odnosu na odluke ili šutnju uprave povodom zahtjeva za pristup informacijama o okolišu u pravilu su udruge. Od 114 podnesenih žalbi tijekom 2014. koje su podnijele udruge civilnog društva, njih 28 odnosilo se na žalbe u vezi informacija o okolišu. Tih 28 žalbi u pretežitom se broju slučajeva odnosilo na šutnju uprave (19 žalbi) u odnosu na zahtjeve za informacijama o okolišu. Žalbe su podnesene od 9 udruga. Svih 19 žalbi povodom šutnje uprave je riješeno, a dodatno je riješena jedna žalba na rješenje o odbacivanju zahtjeva. Najčešće se informacije o okolišu zahtijevaju od Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, Ministarstva zaštite okoliša i prirode, Ministarstva gospodarstva, HEP d.o.o. i Hrvatskih voda.

Zakonom je određeno da inspekcijski nadzor nad provedbom Zakona obavljaju inspektori i drugi ovlaštene službenici Ureda povjerenika za informiranje. Inspekcijski nadzor obavlja se povodom zaprimljenih predstavki korisnika prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija, na prijedlog treće strane ili po službenoj dužnosti. Tijekom 2014. godine, nakon osiguranja sredstava za plaće u proračunu Povjerenika za informiranje, su započele aktivnosti za zapošljavanje inspektora. Stoga se tijekom 2014. godine nije provodio neposredni inspekcijski nadzor. Tijekom 2014. godine Povjerenik za informiranje je zaprimio 236 predstavki te su iz 2013. prenesene 42 predstavke, što čini ukupno 278 predstavki u radu. Postupajući po predstavkama riješena su 143 predmeta ili 51,44% svih predstavki, od toga 111 predmeta iz 2014. godine i 32 predmeta iz 2013. godine.

U 2014. godini podnesena su 4 optužna prijedloga od kojih je 1 podnesen protiv Hrvatskog nogometnog saveza i odgovorne osobe u udruzi, a tri protiv jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i odgovornih osoba u tim tijelima i to jedna protiv Grada Raba i dva optužna prijedloga protiv Općina Marija Gorica. Također, jedan podneseni prijedlog je povučen zbog naknadnog ispravljanja nedostataka, kao i razloga koji su Povjerenika potakli na podnošenje prijedloga, a koji su se odnosili na preopterećenost službenika za informiranje. U 2014. godini Povjerenik za informiranje zaprimio je ukupno četiri odluke prekršajnih sudova, od kojih se jedna odnosila na optužni prijedlog iz 2011. godine, dvije odluke na optužne prijedloge iz 2013. godine i jedna odluka na optužni prijedlog iz 2014. godine. Od zaprimljene četiri odluke, prekršajni nalog izdan je u 2 slučaja (50%).

Povjerenik za informiranje kao tijelo koje štiti, prati i promiče pravo na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija redovito pruža korisnicima (građanima, pravnim osobama, novinarima) i tijelima javne vlasti (osobito službenicima za informiranje) pomoć i daje odgovore na pitanja u svezi s primjenom Zakona. Zainteresirani se o pojedinim pitanjima mogu informirati putem info-telefona otvorenog tri puta tjedno po dva sata, putem elektroničke pošte, pismeno poštom, telefonski ili dolaskom u Ured u uredovno vrijeme, uz prethodnu najavu. Tijekom 2014. godine Povjerenik za informiranje zaprimio je pisanim putem (redovnom ili elektroničkom poštom) 368 upita što je 114% više u odnosu na prethodnu 2013. godinu kada su zaprimljena 172 pisana upita. Iz 2013. godine preneseno je 3 upita te je tijekom 2014. godine u radu bilo ukupno 371 upita od čega je ukupno odgovoreno na 362 (98%) pisana upita (3 iz 2013. godine i 359 iz 2014. godine) te je ostalo neodgovoreno 9 upita (2%). U 2014. godini putem info-telefona

odgovoreno je ukupno na ukupno 665 poziva građana i službenika za informiranje u tijelima javne vlasti. Najviše poziva zabilježeno je tijekom siječnja i veljače i to od strane tijela javne vlasti vezano za dostavu godišnjeg izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za prethodnu godinu.

Povjerenik za informiranje u 2014. godini održao 22 edukacije za službenike za informiranje, odnosno za druge službenike u tijelima javne vlasti koji se na bilo koji način u svojem radu susreću ili primjenjuju odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama. Radi se o edukacijama koje su provedene na inicijativu i organizirane od strane Povjerenika, uz logističku podršku partnera u organizaciji. Edukacije su održavali službenici iz Ureda povjerenika, a u edukacijama održanim u suradnji s Državnom školom za javnu upravu sudjelovali su i Ured vijeća za nacionalnu sigurnost, Agencija za zaštitu osobnih podataka i Digitalno informacijsko-dokumentacijski ured Vlade Republike Hrvatske, što je primjer vrlo uspješne međuinstitucionalne suradnje. Pri organizaciji edukacija Povjerenik za informiranje se vodio načelom potrebe lokalnog pristupa te je dio edukacija održan u drugim gradovima, pazeći na teritorijalnu pokrivenost. Također, sadržaj edukacija načelno se prilagođavao ciljanoj skupini polaznika, a ujedno su provedene i krojene edukacije za potrebe određenih tijela. Od ukupno 22 edukacije, 18 je edukacija bilo namijenjeno službenicima za informiranje i drugim osobama u tijelima javne vlasti, dok su četiri edukacije održane za medije. Na taj način educirano je 713 osoba, od čega 670 službenika za informiranje i drugih osoba iz tijela javne vlasti, te 43 novinara.

Povjerenik za informiranje je tijekom 2014. godine promovirao pravo na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija, što organizacijom, a što sudjelovanjem na konferencijama, tribinama, radionicama, okruglim stolovima, danima otvorenih vrata, radnim skupinama i sličnim javnim događajima Takvih je događanja tijekom 2014. godine bilo ukupno 33, što čini predstavlja značajan iskorak u odnosu na ranije godine. Povjerenik za informiranje organizirao je tri glavna javna događanja tijekom 2014. godine – dvije konferencije, obje održane uz financijsku potporu Britanskog veleposlanstva, te jedan okrugli stol. Prva konferencija pod nazivom 'Pravo na pristup informacijama i njegova ograničenja u europskom demokratskom društvu' održana je 29. svibnja 2014. godine u prostorijama Ministarstva vanjskih i europskih poslova. Druga konferencija 'Pristup informacijama u Republici Hrvatskoj: novi izazovi, nova rješenja', održana je 24. rujna 2014. godine u Hrvatskom saboru, a povodom međunarodnog dana prava na pristup informacijama koji se obilježava 28. rujna, a treći organizirani događaj jest okrugli stol pod nazivom 'Informacije javnog sektora: izazovi i mogućnosti ponovne uporabe informacija u Republici Hrvatskoj', održan je 25. studenoga 2014. u Ministarstvu uprave, a partneri u organizaciji bili su Ministarstvo uprave i ePSI platforma Europske komisije koja prati napredak i promiče dobru praksu država članica u pogledu ponovne uporabe informacija i otvorenih podataka. Uz navedene događaje, Povjerenik je posebnu pažnju posvetio obilježavanju međunarodnog dana prava na pristup informacijama (28. rujna) te se u danima prije i poslije odvijalo nekoliko različitih aktivnosti – u Uredu povjerenika održana je 23. rujna 2014. konferencija za medije 'Stanje prava na pristup informacijama i najava događaja povodom tjedna prava na pristup informacijama', a tijekom 28. rujna održan je i 'Dan otvorenih vrata za građane.'

Internet stranica Povjerenika za informiranje www.pristupinfo.hr stavljena je u funkciju 24. travnja 2014., i izrađena uz potporu Britanskog veleposlanstva u Republici Hrvatskoj, s obzirom da sredstva za izradu stranice nisu bila osigurana u proračunu. Stranica je zamišljena kao lako pretraživ i pristupačan izvor informacija za sve koji se u radu susreću sa Zakonom o pravu na

pristup informacijama, prije svega službenike za informiranje, te korisnike informacija, građane, civilno društvo i privatni sektor. Osim Internet stranice u svrhu promocije Povjerenika za informiranje udruga Blank filmski inkubator izradila je tri kratka promotivna spota 'Građani imaju pravo znati' koji su objavljeni na Internet stranici i predstavljeni na konferenciji povodom međunarodnog dana prava na pristup informacijama 24. rujna 2014. Povjerenik za informiranje prisutan je u javnosti i putem medija, osobito kroz pojedine medijske napise o konkretnim slučajevima pristupa informacijama te putem intervjua i izjava za medije. Ujedno, redovito se odgovara na pitanja novinara u pogledu pojedinih javnosti interesantnih slučajeva ili njihovih predmeta, a također je u nekoliko navrata odgovoreno na pitanja stranih novinara koji provode istraživanja o temama korupcije, transparentnosti. Vezano uz suradnju s medijima, a kako je spomenuto u prethodnim poglavljima, uz potporu Hrvatskog novinarskog društva organizirane su četiri edukacije za novinare 'Mediji u akciji', a Povjerenica za informiranje sudjelovala je i na okruglom stolu Medijska politika u Hrvatskoj u travnju 2014. te konferenciji istog naziva u lipnju 2014.

Najznačajniju suradnju Povjerenik za informiranje održava s tijelima koja su uključena u provedbu pojedinih zakonskih odredbi, kao što su Ministarstvo uprave, Digitalni informacijsko-dokumentacijski ured Vlade RH, Ured za udruge Vlade RH, Ured vijeća za nacionalnu sigurnost, Visoki upravni sud i Državna škola za javnu upravu, osobito u pogledu edukacija, promotivnih aktivnosti, izrade propisa, uputa i smjernica, te izvještavanja. Također, ostvarena je suradnja s drugim neovisnim tijelima, kao što su pravobraniteljske institucije i drugim tijelima, kao što su Ured za ljudska prava Vlade RH, Ministarstvo pravosuđa, Agencija za zaštitu osobnih podataka, Hrvatski državni arhiv, Državni zavod za statistiku, Ministarstvo zaštite okoliša i drugi. Jedno od najvažnijih područja suradnje odnosi se na sudjelovanje u provedbi strateških dokumenata kao što su provedba Akcijskog plana Savjeta inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast 2014-2016 te Nacionalnog programa za zaštitu i promicanje ljudskih prava 2013-2016, te izrade Strategije reforme javne uprave 2015-2020 i Strategije suzbijanja korupcije 2015-2020. U tim je strateškim dokumentima Povjerenik za informiranje zastupljen sa značajnim provedbenim aktivnostima koje provodi samostalno ili u suradnji s drugim institucijama.

U okviru međunarodne suradnje Povjerenik za informiranje sudjeluje u radu radnih skupina, ostvaruje bilateralnu i multilateralnu suradnju te sudjeluje u javnim događanjima u inozemstvu. Najvažnija aktivnost jest sudjelovanje Povjerenika za informiranje u radnoj skupini Europske komisije *Public sector information (PSI)* koja je stručno savjetodavno tijelo Europske komisije za područje ponovne uporabe informacija. Povjerenica je ujedno i član Međunarodnog savjetodavnog odbora Centra za slobodu informiranja. Povjerenica za informiranje i službenici Ureda su tijekom 2014. sudjelovali su na više javnih događanja u inozemstvu.

Tijekom 2014. godine nastavljena je priprema projekta IPA 2011 *Twinning Light Project* 'Unapređenje prava na pristup informacijama u javnoj upravi', koji je trenutno zaustavljen zbog nedostatnih financijskih Operativnog program 'Učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020.', koji će se financirati iz Europskog socijalnog fonda (ESF), i to u sklopu prioritetne osi IV. Pametna administracija, tematskog cilja II. Jačanje institucionalnih kapaciteta javnih tijela i učinkovitosti javne administracije, za koje su predložena četiri projekta. Najvažnija projektna aktivnost međutim, odnosi se na samostalne projekte Povjerenika za informiranje uz potporu Britanskog veleposlanstva, od kojih su četiri završena, a četiri će biti završena u 2015. – kreiranje sredstva za upravljanje kvalitetom u području pristupa informacijama ('Procjena i samoprocjena u

implementaciji prava na Zakona o pravu na pristup informacijama: Razvoj metodologije i pilot implementacija') te izrada priručnika za službenike za informiranje i građane, medije i civilno društvo.

Kao najznačajnije pokazatelje rada tijekom 2014. godine, odnosno prve godine funkcioniranja Povjerenika za informiranje, potrebno je istaknuti sljedeće: Ukupno je u Uredu zaprimljeno 1.569 predmeta po kojima se postupalo; zaprimljeno je 658 žalbi i riješene su 524 žalbe; izrađena su 42 odgovora na tužbu i zaprimljeno 45 odluka upravnih sudova; zaprimljeno je 236 predstavki i riješeno njih 143; inspekcijski nadzor se nije provodio zbog toga što tijekom izvještajnog razdoblja u Uredu nije bilo zaposlenih inspektora; odgovoreno je na 368 pisanih upita i 665 upita putem info-telefona; zaprimljeno je 107 dopisa građana u kojima se Povjerenicu obavještava o zatraženim informacijama; izrađen je popis tijela javne vlasti koji s 31.12.2014. broji 5.697 tijela javne vlasti, organizirane su 22 edukacije na kojima je educirano 690 službenika za informiranje i 43 novinara; organizirano je 5 javnih događanja, a Povjerenica i službenici sudjelovali su na još 20 javnih događanja u Republici Hrvatskoj i 8 javnih događanja u inozemstvu; izrađena je Internet stranica, koja je posjećena 47.330 puta tijekom osam mjeseci te tri promotivna spota; prikupljena su godišnja izvješća za 2013. od 3.462 tijela javne vlasti i izrađeno Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2013. godinu, prihvaćeno od Hrvatskog sabora.

Kao *najčešći problemi* u provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama uočeni slijedeći:

Nedovoljna razina proaktivne objave informacija na Internet stranicama, kako u pogledu količine i vrste informacija, tako i u pogledu formata i pristupačnosti informacija; ujedno, zabilježena je i nezadovoljavajuća razina dostave dokumenata u Središnji katalog službenih informacija kojeg vodi Digitalni informacijsko-dokumentacijski ured. Pozitivan trend je uspostava portala na razini državne uprave i Vlade, a koji omogućuju lakši i sustavan pristup informacijama.

Savjetovanja s javnošću se ne provodi u dovoljnoj mjeri, iako postoje kvantitativni i blagi kvalitativni pomaci uglavnom na središnjoj razini. Osobito je to problem uočen na razini jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao i udruga i komora. Rokovi provedbe se učestalo ne poštuju, kao ni pojedini elementi postupka.

Službenici za informiranje nisu dovoljno educirani, usprkos velikom broju edukacija koje Povjerenik za informiranje provodi širom države. Ujedno im nedostaje stručnosti za provedbu postupka. Dio tijela javne vlasti nije imenovao službenika za informiranje, odnosno to čini tek na poticaj Povjerenika za informiranje te učestalo propušta na Internet stranici na vidljivom i lako dostupnom mjestu objaviti podatke o službeniku za informiranje i njegove kontakt podatke (e-pošta, telefon), zajedno s podacima o načinu ostvarivanja prava na pristup informacijama.

Samo dvije trećine tijela javne vlasti dostavilo je godišnje izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama, što ukazuje na velik problem u poštivanju Zakona, s obzirom da je za isto propisana prekršajna sankcija. I izvješća koja su dostavljena sadrže netočnosti i nepravilnosti te su samo djelomično relevantan izvor informacija u sklopu praćenja.

U pogledu postupanja sa zahtjevima postoji nekoliko ključnih problema: postupanje u okviru zakonskih rokova, poznavanje upravnog postupka i drugih zakona koji reguliraju posebne vrste informacija, prava na informaciju ili ograničenja, provedba testa razmjernosti i javnog interesa, postupanje sa zahtjevima koji uključuju velik broj informacija, kao i korištenje Zakona od strane

korisnika kojima je pristup osiguran drugim propisima ili korištenje prava na pristup informacija za svrhe koje nisu u javnom interesu.

Tijela javne vlasti nisu u dovoljnoj mjeri upoznata s obvezama iz Zakona koje se odnose na ponovnu uporabu informacija i obvezom osiguravanja digitalnih informacija i baza podataka u otvorenim i računalno čitljivim formatima. Otvaranje podataka na korištenje svima treba biti jedno od ključnih načela rada tijela javne vlasti, u skladu sa shvaćanjem vlasti i uprave kao servisa građana, a ne obrnuto. Napori započeti u uspostavi portala otvorenih podataka kako na državnoj tako i na lokalnoj razini koji će postaviti temelje dobroj praksi i za druge su hvalevrijedna praksa, ali za postizanje prave otvorenosti podataka potrebno je jačati institucionalne mehanizme potpore u smislu kapaciteta i koordinacije.

Za osiguravanje provedbe Zakona izazov predstavljaju nedovoljni kapaciteti Povjerenika za informiranje koji je tijekom 2014. godine sa 4 službenika nadzirao 5.497 tijela javne vlasti, educirao 743 osobe, organizirao i sudjelovao u 33 događaja, rješavao o 807 žalbenih postupaka, pri čemu je riješio 524 žalbe, postupao po 236 predstavlki i riješio 143, odgovorio na 368 pisanih upita i 665 upita putem info-telefona, pratio provedbu Zakona, te pripremao i provodio projekte i održavao međunarodnu i domaću suradnju. Zbog slabih ljudskih i financijskih kapaciteta europski projekti su na čekanju. U cjelini, vidljivo je da su kapaciteti Povjerenika da ispuni Ustavom i zakonom definirane obveze kao i europsku pravnu stečevinu daleko ispod optimalne razine za kvalitetno obavljanje zakonom određenog djelokruga, što je u direktnoj suprotnosti sa obvezama koje je Hrvatska preuzela u pristupnom procesu i koje je uvrstila u svoj ustavno-zakonodavni okvir.

S obzirom na navedeno, kao **preporuke** za poboljšanje stanja treba ističe se slijedeće:

- Sva tijela javne vlasti trebaju imati *Internet stranicu na kojoj će objavljivati sve potrebne informacije i dokumente* pravovremeno i na lako pretraživ način, koristeći *oblik dokumenta koji omogućuje pretraživanje i ponovno korištenje*. S obzirom da su tijekom 2014. godine poduzete aktivnosti na izradi upute za proaktivnu objavu informacija i da je to jedna od obveza iz Akcijskog plana Partnerstva za otvorenu vlast za 2015. godinu, Povjerenica za informiranje će tijekom 2015. godine izraditi *uputu* kojom se detaljno pojašnjava koje informacije pojedina tijela javne vlasti moraju učiniti javno dostupnima te se razjašnjavaju pojedini zakonski pojmovi.
- Tijela javne vlasti su obvezna *provoditi savjetovanja s javnošću* i obavljati sve obveze propisane člankom 11. Zakona, uključujući planiranje savjetovanja i poštivanje roka za provedbu kako je on određen Zakonom. Povjerenica za informiranje je tijekom 2014. napravila nacrt upute, te nakon stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama dovršit će uputu za provedbu ove odredbe, u suradnji s Uredom za udruge Vlade Republike Hrvatske.
- S obzirom na odredbu članka 12. Zakona je potrebno osigurati da tijela javne vlasti *informiraju javnost o svom radu* - o vremenu održavanja i dnevnom redu zasjedanja ili sjednica službenih tijela te načinu njihova rada te o mogućnostima neposrednog uvida u njihov rad (broj raspoloživih mjesta, mogući video ili tonski prijenos sjednice i sl.), Povjerenica za informiranje poduzet će odgovarajuće mjere za praćenje provedbe temeljem koje će se razraditi odgovarajuće preporuke za poboljšanje stanja.
- Tijela javne vlasti trebaju uredno i pravilno dostavljati svoja izvješća o radu te voditi službene upisnike koji služe kao temelj za izradu izvješća. S obzirom da se svake godine

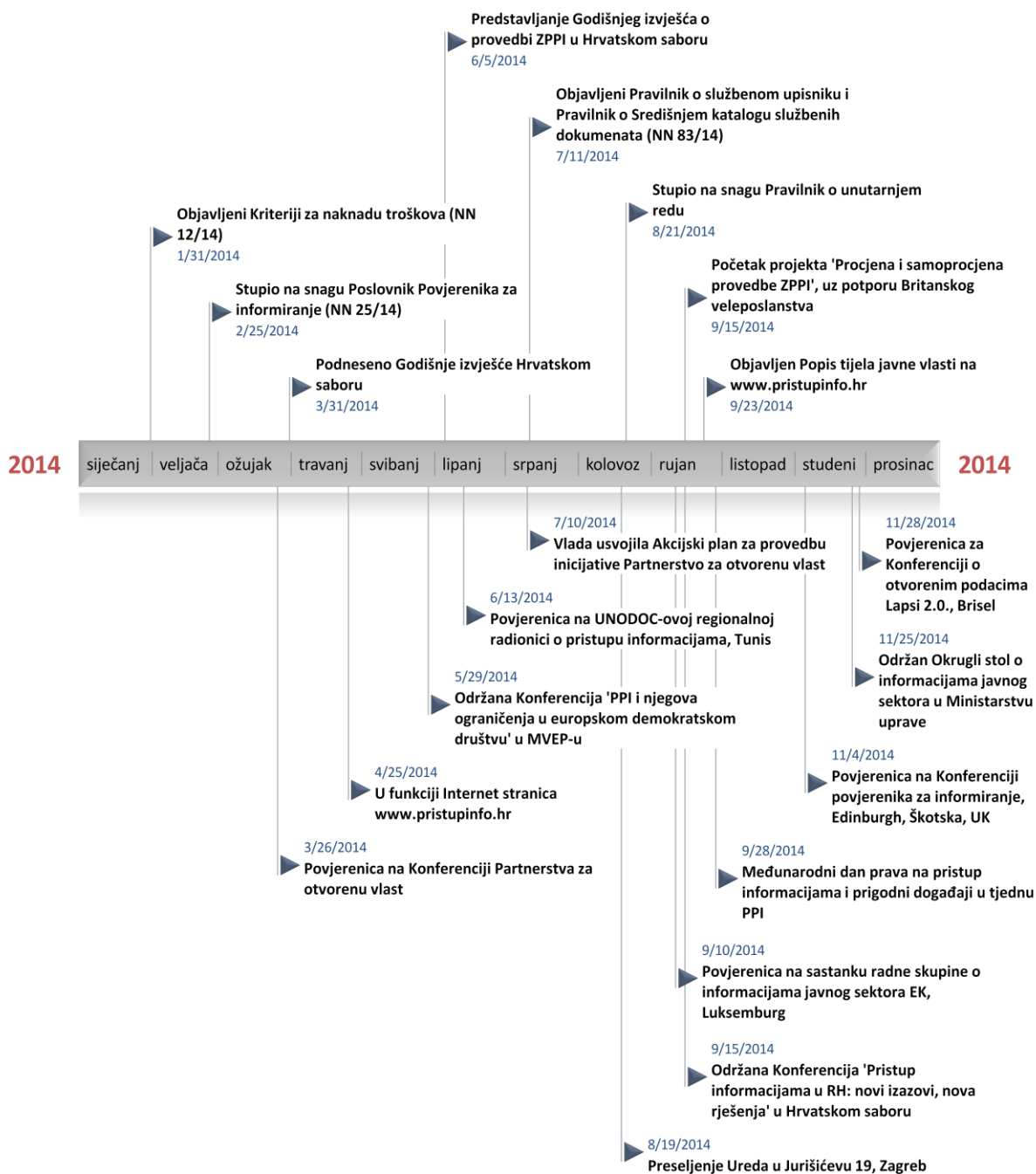
uočavaju nedostaci postojeće metodologije *prikupljanja podataka putem izvješća* tijela javne vlasti, a u svezi s člankom 60. Zakona, nužno je na odgovarajući način izmijeniti tu odredbu kako bi se osigurala veća fleksibilnost u definiranju sadržaja izvješća, ovisno o uočenim problemima u ranijim izvještajnim razdobljima. Na taj način bi se efikasnije praćenje provedbe Zakona.

- U *postupanju sa zahtjevima* tijela javne vlasti trebaju poštivati odredbe Zakona i Zakona o općem upravnom postupku, a osobito postupati po zahtjevu, poštivati rokove, poštivati odredbu o ograničenjima pristupa te, kada je to potrebno, provoditi test razmjernosti i javnog interesa. Tijela javne vlasti trebaju se voditi i odredbama Zakona o sustavu državne uprave, Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Zakona o općem upravnom postupku, etičkih kodeksa te maksimalno nastojati pomoći građanima pružanjem informacija i pružanjem odgovora na upite.
- U pogledu *ponovne uporabe informacija* potrebno je educirati tijela javne vlasti, ali i službenike u Uredu povjerenika i druge službenike u sustavu, te poticati napore koji na pružanju otvorenih podataka. Potrebno je izmijeniti važeći Zakon kako bi se uskladio s izmjenama u europske direktive i donijeti odgovarajuće provedbene propise, pri čemu se treba voditi načelom otvorenosti podataka. Tijela trebaju objaviti uvjete za ponovnu uporabu kao i troškove koje naplaćuju. Također, uspostava praktičnih aranžmana za otvorene podatke, kao što su portali, treba biti što šire implementirana.
- Sva tijela javne vlasti trebaju imenovati *odlukom službenika za informiranje, dostaviti odluku Povjereniku, te objaviti na Internet stranici tijela* te u samom tijelu javne vlasti na vidljiv način informaciju o službeniku za informiranje i njegove kontakt podatke. Pri odabiru osobe službenika za informiranje tijela javne vlasti trebaju voditi računa o njegovoj stručnosti i mogućnostima osposobljavanja te drugim radnim obavezama. Sve izmjene podataka koje se odnose na tijelo javne vlasti i službenika za informiranje potrebno je pravovremeno javiti u Ured povjerenika.
- Nužno je *kontinuirano osiguravanje stručnog osposobljavanja i usavršavanja* službenika za informiranje i drugih osoba u tijelu javne vlasti koji su uključeni u proces objave informacija te omogućavanje razmjene iskustava i uočenih problema u radu, uz iznalaženje rješenja za iste. U tu svrhu Povjerenica za informiranje poduzima i nastaviti će poduzimati odgovarajuće mjere – provoditi edukacije, izrađivati materijale te uspostaviti online edukaciju.
- Potrebno je dodatno usmjeriti napore na *promociju prava na pristup informacijama*, kako od strane Povjerenice za informiranje, tako i od samih tijela javne vlasti. Potrebno je osvještavati građane o postojanju njihovog ustavom zajamčenog prava i pravnim sredstvima kojima ga mogu ostvariti, kao i opće podizanje građanske svijesti o njihovim pravima i obvezama.
- U pogledu *jačanja kapaciteta* Ureda povjerenice za informiranje preporuča se u idućem razdoblju osigurati adekvatna proračunska sredstva kako bi se stvorili materijalni i tehnički uvjeti za rad i zaposlili državni službenici koji će raditi na drugostupanjskom postupku, provoditi inspekcijski nadzor, pratiti primjenu Zakona te osiguravati aktivnosti promocije prava na pristup informacijama i ponovne uporabe informacija. Ujedno, potrebno je osigurati puno funkcioniranje ureda u smislu neovisnog i samostalnog obavljanja općih poslova, za što je također potrebno osigurati dovoljna sredstva i prostor.

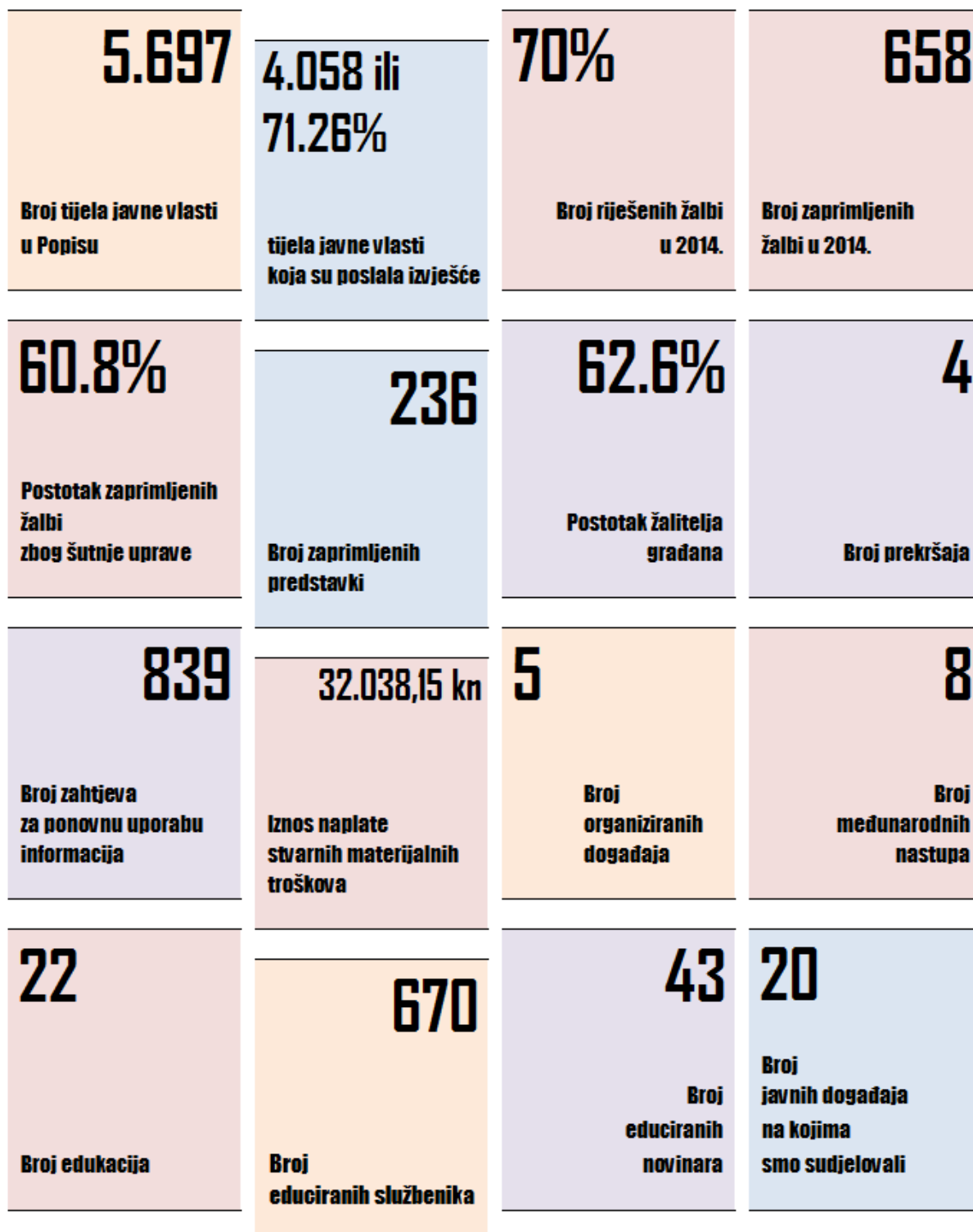
- U pogledu *poboljšavanja pravnog okvira*, predlaže se izmijeniti Zakon o medijima, koji u članku 6. uređuje dostupnost javnih informacija, a kako bi se odgovarajućim rješenjima omogućilo efikasno ostvarivanje prava novinara na dobivanje odgovora od tijela javne vlasti, te kako bi odredba bila usklađena sa Zakonom o upravnim sporovima. Također, predlaže se pokrenuti postupak pristupanja Konvenciji Vijeća Europe o pristupu službenim dokumentima koji je jedini formalno usvojen međunarodni ugovor kojim se jamči pristup informacijama, a u odnosu na koji je hrvatski Zakon već usklađen, pa čak i povrh standarda u Konvenciji. Na taj način bi se pomoglo stupanje na snagu Konvencije kao i iskazala posvećenost načelima transparentnosti i otvorenosti koja se promovira kroz Partnerstvo za otvorenu vlast. Također treba učiniti odgovarajuće izmjene u Zakonu o tajnosti podataka kako bi se osigurala njegova pravilna primjena te omogućilo ostvarivanje prava na pristup informacijama kada klasifikacija dokumenata nije utemeljena na zakonu.

Ukratko, u svrhu osiguravanja pravilne primjene Zakona i time zaštite ustavnog prava na pristup informacijama ključni prioriteti u odnosu na tijela javne vlasti odnose se na osiguranje zakonitosti postupanja tijela javne vlasti, educiranje službenika za informiranje o pravu na pristup informacijama, općem upravnom postupku te drugim propisima iz područja informacijskog prava. Također je neophodno da tijela javne vlasti učine iskorake u percepciji vlastite uloge u društvu od vlasti prema servisu građana kao i u organizaciji rada te time osiguraju nesmetanu i zakonitu provedbu Zakona, osiguraju uvjete za proaktivnu objavu informacija, javnost rada i provedbu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću.

U dijelu koji se odnosi na rad Povjerenika za informiranje i njegove uloge kao tijela koje prati, promiče i nadzire ostvarivanje ustavom zajamčenom prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija potrebno je osigurati dovoljna materijalne i administrativne kapacitete za zakonito provođenje drugostupanjskog postupka, praćenje i nadzora provedbe Zakona, osobito inspekcijskog nadzora nad 5.697 tijela javne vlasti. Potrebno je osigurati mogućnost provedbe edukacija za službenike za informiranje i druge službenike i čelnike tijela javne vlasti te promociju prava pristup informacijama i prava na ponovnu uporabu u javnosti, kako bi građani, privatni sektor i civilni sektor koristili informacije koje su od javnog interesa kako u svrhu vlastitog razvoja, tako i u svrhu razvoja društva u cjelini. Kapaciteti Povjerenika za informiranje da štiti, prati i promiče pravo na pristup informacijama osnovni su preduvjet kako bi se navedeni zadaci ostvarili, a adekvatno funkcioniranje Ureda će omogućiti uštede sredstava na drugim mjestima u sustavu, posebno u odnosu na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, javne ustanove i druga tijela javne vlasti.



Pristup informacijama ukratko





Uvodni dio

I Uvod

I.1 Transparentnost kroz pristup informacijama

Transparentnost javne vlasti je vrijednost suvremenih demokratskih društava, a u njezino značenje je u tome da su javne informacije dostupne javnosti i da, ovisno o vrsti informacije, mogu biti pružene građanima ili drugim subjektima. Opće je prihvaćena ideja da vlast na bilo kojoj razini treba biti otvorena, pristupačna te ima obvezu informirati javnost, osobito putem internetskih stranica, o radu tijela javne vlasti, o odlukama koje donosi, planiranom radu i aktivnostima i o potrošnju javnih sredstva. U novije vrijeme promiču se aktivnosti usmjerene na otvaranje javnih podataka koje građani i poslovni subjekti mogu koristiti za stvaranje dodatne društvene i gospodarske vrijednosti. Koristi transparentne vlasti vide se u povećanoj odgovornosti, smanjivanju diskrecije i arbitrarnosti, smanjenoj korupciji, informiranom građanstvu i kao rezultat navedenoga boljoj kvaliteti demokracije i vladavini prava.

U Republici Hrvatskoj pravni i institucionalni okvir prava na pristup informacijama, ključnog mehanizma za ostvarivanje transparentnog i otvorenog društva, ostvaruje se od 2003. godine kada je donesen prvi Zakon o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, 172/03) i započela je njegova provedba. Značajan napredak ostvaruje se utvrđivanjem prava na pristup informacijama Ustavom zajamčenim pravom 2010. godine (članak 38., stavak 4., Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine 85/10- pročišćeni tekst), nakon čega su učinjene i značajnije zakonske izmjene usvajanjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine 140/10, 37/11, 77/11). Deset godina nakon prvog usvojen je i novi Zakon o pravu na pristup informacijama (Narodne novine 25/13, dalje u tekstu: Zakon) kojim je pravni i institucionalni okvir znatno unaprijeđen uspostavom neovisne institucije Povjerenika za informiranje s ulogom zaštite, praćenja i promicanja prava na pristup informacijama. Tim su Zakonom propisana kvalitetnija materijalna i proceduralna rješenja, proširen nadzorni instrumentarij u odnosu na onaj ranijih nadzornih tijela (Agencija za zaštitu osobnih podataka u razdoblju 2011-2013., odnosno Ministarstvo uprave 2003-2010.) te se po prvi put u hrvatski pravni sustav uvodi pravo na ponovnu uporabu informacija kao posebna vrsta prava na pristup informacija, a u skladu s europskom pravnom stečevinom. Povjerenik za informiranje je i nadležno drugostupanjsko tijelo u slučaju odbijanja zahtjeva za davanje informacije o okolišu, što je predviđeno člankom 158. stavkom 6. Zakona o zaštiti okoliša (Narodne novine, broj 80/13 i 153/13).

I.2 Osvrt na prvu godinu rada Povjerenika za informiranje

Povjerenik za informiranje neovisno je tijelo za provedbu Zakona kojim se osigurava zaštita, praćenje i promicanje prava građana na pristup javnim informacijama zajamčenog Ustavom te

ujedno transponira europska Direktiva 2003/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 17. studenog 2003. o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora. Izmjenama Zakona te podzakonskim propisima koji trebaju stupiti na snagu do 18. srpnja 2015. preuzet će se i izmijenjena Direktiva (2013/37/EU). Zakon propisuje da Povjerenika bira Hrvatski sabor, a Povjerenik ima stručnu službu – Ured povjerenika za informiranje. Povjerenik između ostalog rješava u drugom stupnju u odnosu na odluke oko 6.000 tijela javne vlasti, provodi inspekcijski nadzor, prati provedbu Zakona i implementaciju Direktive, provodi EU projekte, promovira transparentnost, educira tijela javne vlasti i građane te surađuje s istovrsnim međunarodnim institucijama, te postupa kao drugostupanjsko tijelo za pristup informacijama o okolišu, sukladno Zakonu o zaštiti okoliša. Povjerenik je prije svega nadzorno tijelo koje štiti i pomaže građanima u ostvarivanju njihovog ustavom zajamčenog prava i po tome je sličan pravobraniteljskim institucijama. Međutim, dužnost postupanja i ovlasti Povjerenika su formalizirane i imaju pravnu snagu – Povjerenik je dužan postupiti po svakom zahtjevu unutar zakonom propisanih rokova, a pravomoćne odluke postaju izvršne i tijela javne vlasti dužna su postupiti po istima, dok u slučaju nepoštivanja, Povjerenik pokreće prekršajni postupak.

Povjerenik za informiranje kao neovisno tijelo započeo je s radom 25. listopada 2013. kada je u Hrvatskom saboru izabrana prva povjerenica za informiranje. Povjerenica za informiranje je tijekom 2014. godine obavljala poslove koje su stavljeni u nadležnost Zakonom, vodeći se činjenicom da je pravo na pristup informacija ustavom zajamčeno pravo i da je ponovno uporaba informacijama dio pravne stečevine Europske unije te stoga oba područja traže najviši mogući angažman i aktivnost Povjerenice i Ureda. Međutim, iako je Godišnjim planom rada predviđeno niz aktivnosti u cilju što učinkovitije provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama radi iskoraka prema transparentnosti, zbog nedostatka podrške prvenstveno u vidu proračunskih sredstava, a osobito nedovoljnog ljudskog potencijala za obavljanja svih poslova, svi predviđeni poslovi nisu ostvareni. Istovremeno se nastojalo uvažiti trenutak u kojem se nalazi hrvatsko gospodarstvo i građani, a tako i državni proračun, te se osobito pazilo na potrošnju dodijeljenih sredstava i mogućnosti uštede, što je praksa za koju će se zauzimati i dalje.

S obzirom na stanje u pogledu zaštite prava na pristup informacijama, osim rješavanja žalbenih predmeta i pružanja pomoći građanima i tijelima javne vlasti, naglasak aktivnosti Povjerenice za informiranje je tijekom 2014. godine stavljen na edukacije, promotivne aktivnosti, suradnju s tijelima javne vlasti i međunarodna suradnja u svrhu educiranja tijela javne vlasti o njihovim zakonskim obvezama te jačanja svijest građana o pravu na pristup informacijama. Sankcioniranje kao instrument je minimalno korišten, u najvećoj mjeri zbog stava da se prije kažnjavanja treba uputiti tijela u njihove obveze i pomoći im da ih izvrše. U idućoj godini, a nakon perioda intenzivne edukacije i zapošljavanja inspektora, planira se pojačati praćenje, nadzor i provoditi inspekcijske nadzore kako bi se utvrdila moguća kršenja Zakona i po potrebi sankcioniralo tijela javne vlasti i odgovorne osobe u tijelima javne vlasti.

Ujedno, velik dio vremena i ljudskih resursa bio je usmjeren na ustrojavanje i jačanje kapaciteta ureda, kao i planiranje aktivnosti za sljedeće razdoblje. Valja istaknuti da je tijekom 2014. broj zaposlenih (4 službenika i povjerenica kao dužnosnica) ostao isti kao i u prethodnom razdoblju. Najvažnije aktivnosti su bile Izrada Internet stranice Povjerenika za informiranje www.pristupinfo.hr koja je u funkciji je od travnja 2014. godine te izrada Popisa tijela javne vlasti, koji je objavljen na Internet stranici u formi otvorenih podataka krajem rujna 2014. i predstavlja prvi cjelovit popis tijela javne vlasti u Republici Hrvatskoj, kao i pokretanje projekata za kreiranje

sredstva za upravljanje kvalitetom te izradu priručnika. Osim tih aktivnosti, uz pomoć donacije Britanskog veleposlanstva održane su i dvije konferencije, uz potporu Britanskog veleposlanstva, i to prva 29. svibnja 2014. - 'Pravo na pristup informacijama i njegova ograničenja u europskom demokratskom društvu', s naglaskom na pojedina ograničenja pristupa informacijama, kao što su klasificirani podaci, osobni podaci, porezna tajna, intelektualno vlasništvo te posebni režimi pristupa statističkim informacijama i arhivima, i druga, 24. rujna 2014. u Hrvatskom saboru povodom Međunarodnog dana prava na pristup informacijama - 'Pristup informacijama u Republici Hrvatskoj: novi izazovi, nova rješenja', s naglaskom na poslovnu tajnu i okolišne informacije. Također, izrađeni su promotivni spotovi 'Građani imaju pravo znati'

Od međunarodnih aktivnosti kao najvažnije aktivnosti i postignuća treba izdvojiti članstvo u Radnoj skupini za informacije javnog sektora Europske komisije te izbor povjerenice za informiranje od kolega povjerenika iz drugih zemalja u Međunarodni savjetodavni odbora Centra za slobodu informiranja, koji okuplja povjerenike i druga tijela zadužena za pristup informacijama radi razmjene najbolje prakse i razmatranja važnih pitanja. Ujedno, Povjerenica i službenici Ureda sudjelovali su na međunarodnim konferencijama i radionicama, a osobito na poziv zemalja koje tek grade svoj pravni i institucionalni okvir pristupa informacijama.

Povjerenica za informiranje članica je Savjeta inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast koja temeljem akcijskog plana za 2014-2016. predviđa velik broj aktivnosti i mjera usmjerenih na ostvarivanje transparentne i otvorene vlasti. Također, Povjerenica za informiranje je aktivno sudjelovala u izradi Strategiji suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine koju je usvojio Hrvatski sabor (Narodne novine broj 26/15).

Godina je protekla i u značajnoj normativnoj aktivnosti. Povjerenica za informiranje donijela je Kriterije za određivanje visine naknade stvarnih materijalnih troškova i troškova dostave informacije (Narodne novine 12/14, 15/14) kojim se tijela javne vlasti trebaju rukovoditi pri naplati troškova. Ministar uprave donio je Pravilnik o ustroju, sadržaju i načinu vođenja službenog upisnika o ostvarivanju prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija (Narodne novine, 83/14) kojim se predviđa vođenje elektronskog upisnika zahtjeva, čime bi se olakšalo praćenje provedbe Zakona. Ujedno je donesen i novi Pravilnik o Središnjem katalogu službenik dokumenata Republike Hrvatske (Narodne novine 83/14.) kojim se detaljnije uređuje dostava službenih dokumenata u Središnji katalog kojeg vodi Digitalni informacijsko-dokumentacijski ured Vlade RH. Povjerenica za informiranje sudjelovala je u izradi navedenih pravilnika, kao i u savjetovanjima s javnošću u postupku donošenja drugih propisa.

Tijekom 2014. godine se napravljene pripreme radnje za izradu uputa za postupanje u pogledu proaktivne objave informacija (čl. 10.) savjetovanja sa zainteresiranom javnošću (čl. 11), javnosti rada (čl. 12) te službenika za informiranje (čl. 13.).

Velik dio aktivnosti posvećen je promociji i edukaciji službenika i pružanju pomoći korisnicima i tijelima javne vlasti. Usprkos ograničenim kapacitetima uz maksimalno zalaganje svih zaposlenih u prvoj godini rada povećan je intenzitet svih aktivnosti i ostvaren pomak naprijed, kao što je vidljivo iz Izvješća.

I.3 Pregled propisa i strateških dokumenata u području pristupa informacijama i ponovne uporabe informacija

Područje prava na pristup informacijama obuhvaća niz propisa domaćih i međunarodnih i strateških dokumenata koji omogućuju osiguranje transparentnog društva.

Temeljni pravni akt koji regulira pravo na pristup informacijama je Zakon o pravu na pristup informacijama (Narodne novine 25/13), zatim Pravilnik o ustroju, sadržaju i načinu vođenja službenog upisnika o ostvarivanju prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija (Narodne novine 83/14), Pravilnik o Središnjem katalogu službenih dokumenata Republike Hrvatske (Narodne novine 83/14) i Kriteriji za određivanje visine naknade stvarnih materijalnih troškova i troškova dostave informacije (Narodne novine 2/14 ispravak – 15/14).

S obzirom da je od stupanja na snagu zakona, u srpnju 2013. godine došlo do izmjene Direktive 2003/98/EZ o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora i Republika Hrvatska ima obvezu implementacije određenih odredbi Direktive 2013/37/EU Europskog parlamenta i vijeća od 26. lipnja 2013. godine o izmjeni Direktive 2003/98/EZ o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora u Izmjene i dopune Zakona o pravu na pristup informacijama. Stoga je u drugoj polovici 2014. godine započeo rad na Nacrtu Zakona koji osim transponiranja navedene Direktive, u cilju unapređenja prava na pristup informacijama te kako bi se poboljšala učinkovitost provedbe Zakona i osigurala provedba članka 38., stavak 4. Ustava Republike Hrvatske koja svakome jamči pristup informaciji od javnog značaja, uz ograničenja propisana zakonom, bilo je potrebno bolje riješiti uočene poteškoće u primjeni Zakona. Ujedno, Konvencija Vijeća Europe o pristupu službenim dokumentima iz 2009. godine iako nije ratificirana predstavlja skup međunarodnih i europskih standarda zajednice koje je član i Republika Hrvatska, a kojima se u okviru Zakona treba voditi u postupanju.

Način rada, način planiranja i obavljanja poslova te druga pitanja od važnosti za obavljanje poslova unutarne ustrojstvo Povjerenika za informiranje uređen je Poslovníkom Povjerenika za informiranje (Narodne novine 25/14) i temeljem Poslovníka donesenog Pravilnika o unutarnjem redu.

Povjerenik za informiranje u okviru svoje nadležnosti žalbenog tijela u pogledu zahtjeva koji se odnose na informacije o okolišu, dužan je posebnu pozornost obratiti na propise koji se odnose na pristup i savjetovanje o okolišnim informacijama: Zakon o zaštiti okoliša (Narodne novine 80/13, 153/13), Uredbu o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša (Narodne novine 64/08), Direktivu 2003/4/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2003. o javnom pristupu informacijama o okolišu i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 90/313/EEZ (SL L 41, 14.2. 2003.) te Konvenciju o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (Aarhuška konvencija).

Vezano uz postupke savjetovanja, od važnosti je i Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (Narodne novine 140/09) u mjeri u kojoj nije nesuglasan sa Zakonom.

Ujedno, prilikom primjene Zakona tijela javne vlasti i Povjerenik za informiranje trebaju primjenjivati odredbe čitavog niza drugih zakona. U prvu grupu ulaze postupovni i organizacijski zakoni, kao što su Zakon o općem upravnom postupku (Narodne novine 47/09) i drugi procesni zakoni te zakoni koji uređuju organizacijske oblike u sustavu državne uprave, lokalne i područne

(regionalne) samouprave te javnih ustanova i trgovačkih društava. U drugu grupu ulaze zakoni kojima se uređuju posebne vrste informacija – osobni podaci, klasificirane informacije, poslovna i profesionalna tajna, porezna tajna, međunarodne informacije, i dr., odnosno oni kojima se uređuju posebni režimi pristupa informaciji, kao što su statističke informacije i arhivi odnosno informacije za medije.

Osiguravanje pristupa informacijama i ponovne uporabe informacija prepoznati su kao važni ciljevi nekoliko strateških dokumenata kojima se sustavno nastoji povećati transparentnost i otvorenost vlasti, suzbijati korupcija i štititi ljudska prava i prava građana.

Za ostvarivanje transparentnosti i otvorenosti od važnosti je i članstvo Republike Hrvatske u Partnerstvu za otvorenu vlast u okviru kojeg države osiguravaju provedbu svojih akcijskih planova kako bi se osigurala transparentnost rada, funkcioniranja i odlučivanja tijela javne vlasti i otvorila javna vlast prema građanima te potaklo pružanje e-usluga. Mnoga tijela državne uprave i druga tijela uključena su u provedbu drugog Akcijskog plana 2014-2016., kojeg je Vlada Republike Hrvatske usvojila u srpnju 2014., a broj aktivnosti koje treba provesti Povjerenik za informiranje čine značajan udio u ukupnom broju aktivnosti koje se provode komplementarno i sukcesivno – radi se o 12 aktivnosti u kojima je Povjerenik za informiranje nositelj provedbe te 8 aktivnosti u kojima je sunositelj, uz druge nositelje. U području pristupa informacijama, dio aktivnosti odnosi se na unaprjeđenje provedbe postojećeg Zakona te poboljšanje normativnog okvira za ostvarivanje prava na pristup informacijama, a predviđena je i dodatna aktivnost informiranja i educiranja stručne i opće javnosti. Također, velik dio aktivnosti odnosi se na proaktivnu objavu informacija i otvaranje podataka, kao jedno od najvažnijih novih područja aktivnosti Inicijative Partnerstva za otvorenu vlast, čime se nastoji osigurati veća transparentnost, kako fiskalna, tako i transparentnost javne uprave te medija.

Povjerenica za informiranje je aktivno sudjelovala u izradu nove 'Strategije suzbijanja korupcije 2015-2020.' koja temeljem prepoznatih rizika u području pristupa informacija postavlja njegovo ostvarivanje kao jedan od ključnih horizontalnih ciljeva, a pristup informacijama u pojedinim segmentima posebno je naglašen. S obzirom da je osnovni preduvjet za suzbijanje korupcije funkcioniranje sustava pristupa informacijama koji ima ulogu prevencije, osiguravanje transparentnosti i otvorenosti rada jedan je od prioriteta Strategije.

Potrebno je i istaknuti područje ljudskih prava i aktivnu ulogu Povjerenika za informiranje u provedbi mjera iz Nacionalnog programa zaštite i promicanja ljudskih prava za razdoblje od 2013. do 2016. godine s obzirom da je pravo na pristup informacijama Ustavom Republike Hrvatske zajamčeno pravo svakog građanina odnosno svake domaće ili strane fizičke ili pravne osobe.

Osim navedenoga Povjerenica za informiranje je tijekom 2014. godine aktivno sudjelovala u izradi Prijedloga Strategije razvoja javne uprave 2015.-2020, u kojoj su predviđene mjere i aktivnost koje će biti usmjerene na jačanje demokratskih procesa i iskorištavanje gospodarskog potencijala informacija javnog karaktera njihovom proaktivnom objavom i otvaranjem podataka te sudjelovanjem građana, poslovnog sektora i civilnoga društva u oblikovanju javnih politika. Stoga se jačanje proaktivne objave informacija i provedbe savjetovanja s javnošću te omogućavanja ponovne uporabe informacija putem odgovarajućeg praćenja i nadzora provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama postavlja kao važna mjera u adekvatnom funkcioniranju i organizaciji javne uprave.

I.4 Metodologija praćenja provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama i struktura izvješća

Osnovni načini praćenja provedbe Zakona odnose se na prikupljanje saznanja i informacija o provedbi putem izvješća koja su tijela javne vlasti dužna dostaviti Povjereniku za informiranje te putem stručno-analitičkih metoda. Osim toga, provedba Zakona se prati kroz postupanje po žalbama i predstavkama te provedbom nadzora i inspekcijskog nadzora.

Tijela javne vlasti dužna su sukladno članku 60. Zakona dostaviti Povjereniku za informiranje godišnje izvješće o provedbi Zakona do 31. siječnja za proteklu godinu. Sukladno odredbi članka 60. stavka 6. Zakona Povjerenica za informiranje je 29. prosinca 2014. godine donijela Odluku o obrascu i načinu dostave podataka za Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2014. godinu, KLASA: 008-06/14-01/02, URBROJ: 401-01/01-14-01, koja je javno objavljena na internetskoj stranici Povjerenika za informiranje www.pristupinfo.hr.

Navedenom Odlukom određeno je da su tijela javne vlasti obvezana na dostavu izvješća popunjavanjem elektroničkog obrasca te je određen sadržaj obrasca, na osnovi podataka određenih u člankom 60., stavcima 3. i 4. Zakona te dodatnim podacima koji se odnose na provedbu Zakona, kao što su savjetovanje sa zainteresiranom javnošću, javnosti rada, ugovorima o isključivim pravima za ponovnu uporabu informacija i drugo. Novina u odnosu na proteklu godinu jest da se izvješća podnose isključivo elektroničkim putem.

Obrazac sadrži tri dijela: u prvom dijelu tijela javne vlasti trebaju navesti opće podatke (naziv tijela javne vlasti, adresa, poštanski broj, broj telefona, broj faksa, Internet stranica tijela javne vlasti, adresa e-pošte tijela javne vlasti, ime i prezime službenika za informiranje, službeni telefon službenika za informiranje, službena adresa e-pošte službenika za informiranje).

U drugom dijelu obrasca tijela javne vlasti su obvezna navesti podatke iz članka 60. Zakona: o ukupnom broju zahtjeva korisnika, broju zahtjeva koji se odnose na pristup informacijama te broju zahtjeva koji se odnose na ponovnu uporabu informacija, način na koji su zahtjevi riješeni i koje su odluke donesene. Tijela javne vlasti su osobito su trebala navesti broj odbijenih zahtjeva za pristup informacijama prema razlozima odbijanja, broju izjavljenih žalbi i način na koje su žalbe riješene, broj izjavljenih tužbi, broj ugovora o isključivim pravima na ponovnu uporabu informacija, visinu ostvarene naknade stvarnih materijalnih troškova i troškova dostave i informacije koje su objavljene sukladno obvezama utvrđenim člankom 10. stavkom 1. Zakona.

U trećem dijelu Izvješća tijela javne vlasti su trebala navesti dodatne podatke koji se odnose na savjetovanje sa zainteresiranom javnošću, javnosti rada, ugovorima o isključivim pravima za ponovnu uporabu informacija te na osnovi iskazanih podataka trebala navesti obrazloženje i ocjenu postojećeg stanja u smislu uočenih problema u provedbi Zakona te prijedloge za poboljšanje u primjeni Zakona. Također su

U svrhu prikupljanja izvješća izrađen je i Popis tijela javne vlasti koji je javno dostupan na internetskoj stranici Povjerenika za informiranje.

Rok za dostavu pojedinačnih izvješća tijela javne vlasti o provedbi Zakona bio je 31. siječnja 2014. godine, međutim u ovo objedinjeno Izvješće uvrštena su i sva ona pojedinačna Izvješća koja su zaprimljena do datuma 27. veljače 2015. godine zbog toga što su pojedina tijela javne vlasti imala tehničkih problema sa slanjem izvješća.

Osim podataka iz izvješća, podaci koji su korišteni za izradu ovog Izvješća uključuju i statističke podatke i odluke Povjerenika za informiranje i drugih tijela (Visoki upravni sud), podatke temeljem stručno-analitičkih aktivnosti praćenja, podatke prikupljene temeljem predstavki građana kao i druge podatke prikupljene u radu Povjerenika za informiranje. Ujedno, uz izvješća tijela javne vlasti i praćenje provedeno u Uredu, ovo izvješće uključuje i izvješća i rezultate praćenja drugih tijela nadležnih za pojedine segmente Zakona odnosno praćenja koja su provele udruge.

Izvešće se sastoji od dva temeljna dijela. Prvo se odnosi na provedbu Zakona po pojedinim odredbama ili postupcima, a drugo na rad Povjerenika za informiranje. Svako poglavlje sadrži ocjenu stanja i preporuke za poboljšanje stanja koji su objedinjeno prikazani i u završnom dijelu izvješća. Izvešće je po podnošenju Hrvatskom saboru objavljeno i na Internet stranici Povjerenika za informiranje. Izvešće detaljno prikazuje kako se provodi Zakon o pravu na pristup informacijama i kako i što radi institucija zadužena za njegovu provedbu.

Provedba Zakona o pravu na pristup informacijama

2 Obveznici primjene Zakona i njihove obveze

2.1 Tijela javne vlasti

Zakon o pravu na pristup informacijama primjenjuje se na tijela javne vlasti kako su određena u članku 5. stavku 1. točki 2. Zakona, a koja određuje da su tijela javne vlasti:

- (a) tijela državne uprave (ministarstva, državne upravne organizacije, uredi državne uprave u županijama),
- (b) druga državna tijela (Hrvatski sabor, Predsjednik Republike, Vlada Republike Hrvatske, Hrvatska narodna banka, Državni ured za reviziju, neovisna tijela, sudovi i druga pravosudna tijela i dr.),
- (c) tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (općina, gradova, županija),
- (d) pravne osobe s javnim ovlastima i druge osobe na koje su prenesene javne ovlasti (npr. agencije, zavodi, fondovi, komore, udruge s javnim ovlastima i dr.),
- (e) pravne osobe čiji je osnivač Republika Hrvatska ili jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave (Hrvatska radiotelevizija, Financijska agencija)
- (f) pravne osobe i druge osobe koje obavljaju javnu službu (npr. privatne obrazovne ustanove),
- (g) pravne osobe koje se u cijelosti financiraju iz državnog proračuna ili iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave,
- (h) trgovačka društva u kojima Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju zasebno ili zajedno većinsko vlasništvo (trgovačka društva u većinskom vlasništvu).

Navedenim načinom definiranja tijela javne vlasti obuhvaćen je širok krug obveznika primjene Zakona i zatražena od čitavog javnog sektora obveza transparentnog i otvorenog rada, postupanja i odlučivanja. Naime, za razliku od Zakona iz 2003. koji je predviđao da se obveznici Zakona utvrđuju na godišnjoj osnovi temeljem Popisa tijela javne vlasti kojeg donosi Vlada (prvi popis donesen je 2004., a posljednji od popisa 2010.) i objavljuje u Narodnim novinama, Zakon iz 2011., a zatim i Zakon iz 2013. eliminirali su dvojbe u primjeni i poteškoće koje bi nastale promjenom ili osnivanjem novih tijela.

Iako Zakon ne propisuje obvezu vođenja popisa tijela javne vlasti, u praksi Povjerenika za informiranje pojavila se potreba za utvrđivanjem popisa tijela javne vlasti koji su obveznici Zakona, a kako bi se korisnicima omogućilo pristupanje podacima o tijelima i službenicima za informiranje, osiguralo praćenje i provedba nadzora, kao i izrada izvješća te omogućilo komunikaciju s navedenim tijelima, osobito radi upućivanja obavijesti, uputa i smjernica. Stoga je,

počevši od registra službenika za informiranje kojeg Povjerenik za informiranje vodi temeljem zakonske obveze, a koji sadrži podatke o dostavljenim odlukama o službenicima, a temeljem unaprijed utvrđene metodologije nastavljeno prikupljanje podataka o postojećim tijelima javne vlasti uvidom u različite baze i popise koje vode tijela javne vlasti, dostavom podataka od pojedinih tijela (Ministarstvo uprave, Ministarstvo pravosuđa, Digitalni informacijsko-dokumentacijski ured Vlade RH i drugi), kao i pretraživanjem Internet stranica tijela. Popis je izrađen uz financijsku potporu Britanskog veleposlanstva te je prva verzija s 5.693 tijela javne vlasti predstavljena na konferenciji povodom Međunarodnog dana prava na pristup informacijama 'Pravo na pristup informacijama u Republici Hrvatskoj: novi izazovi, nova rješenja' koja je održana 24. rujna 2014. u Hrvatskom saboru u organizaciji Povjerenika za informiranje. Valja naglasiti da Popis tijela javne vlasti nije zatvoren (izostanak tijela javne vlasti s popisa ne znači nužno da tijelo nije obveznik primjene Zakona) niti konačan, već se neprestano osvježava novim podacima o tijelima i službenicima kao i kontakt podacima i Internet adresama, u pravilu svaka dva mjeseca. Popis se objavljuje na Internet stranici Povjerenika za informiranje www.pristupinfo.hr, a poveznicu na popis objavljuju i druga tijela javne vlasti, s obzirom da se radi o jednom od najširih popisa tijela javne vlasti dosad izrađenih u Republici Hrvatskoj. Kako se Popis objavljuje u ponovno uporabljivom obliku, planirana je i njegova objava na portalu otvorenih podataka tijekom 2015. Posljednja verzija popisa s kraja 2014. godine sadrži 5.697 tijela javne vlasti.

2.2 Obveze tijela javne vlasti

Zakon o pravu na pristup informacijama određuje obveze tijelima javne vlasti, od kojih su određene aktivnog karaktera i služe za poticanje tijela javne vlasti da redovito objavljuju i ažuriraju informacije na internetskoj stranici, rješavaju zahtjeve za pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija.

Obveze tijela javne vlasti prema Zakonu uključuju slijedeće:

- *Proaktivna objava informacija* – tijela su dužna objavljivati Zakonom propisane dokumente i informacije na internetskim stranicama na lako pretraživ način te dostavljati određene dokumente u Središnji katalog službenih dokumenata Republike Hrvatske (članak 10. Zakona); ujedno, tijela javne vlasti trebaju objavljivati otvorene podatke, tj. baze i registre podataka koji nastaju u okviru njihovog djelokruga i za koje ne postoje zakonska ograničenja, a koji su dostupni u strojno-čitljivom obliku na uporabu svim korisnicima;
- *Savjetovanje sa zainteresiranom javnošću* – tijela su dužna prilikom izrade nacrtu zakona, drugih propisa i akata provoditi internetsko savjetovanje s javnošću, objavom nacrtu odnosno prijedloga propisa odnosno akta te prikupljanjem mišljenja i prijedloga javnosti u pravilu u trajanju od 30 dana (članak 11. Zakona);
- *Javnost rada* – tijela su dužna osigurati javnost rada svojih tijela informirajući javnost o sjednicama, vremenu održavanja, dnevnom redu i mogućnostima neposrednog uvida građana, osim kada se radi o pitanjima u kojima se po zakonu javnost mora isključiti, odnosno ako se radi o informacijama za koje postoje ograničenja prava na pristup (članak 12. Zakona);

- *Službenik za informiranje* – tijela su dužna odrediti osobu - službenika za informiranje, koji se brine o ostvarivanju prava na pristup informacijama te o toj odluci izvijestiti Povjerenika za informiranje u roku od mjesec dana od donošenja odluke te javnost objavom imena i kontakt podataka (članak 13. Zakona);
- *Službeni upisnik* – tijela su dužna voditi službeni upisnik o zahtjevima, postupcima i odlukama o ostvarivanju prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija (članak 14. Zakona);
- *Omogućavanje pristupa informaciji i ponovne uporabe informacija na zahtjev korisnika* – tijela su dužna postupati po zahtjevima za pristup informacijama i zahtjevima za ponovnu uporabu informacija te ih rješavati u skladu sa Zakonom (članci 14-34. Zakona)
- *Suradnja s Povjerenikom za informiranje i izvještavanje o provedbi Zakona* – tijela javne vlasti dužna su surađivati s Povjerenikom za informiranje kako u provedbi postupaka, tako i u okviru nadzora i praćenja te su dužna dostaviti izvješće o provedbi Zakona za prethodnu godinu najkasnije do 31. siječnja;

Povjerenik za informiranje nadzire provedbu Zakona kako u okviru nadzora i inspeksijskog nadzora tako i u provedbi drugostupanjskog postupka, te na odgovarajući način različitim stručno-analitičkim metodama prati rad tijela javne vlasti i ostvarivanje prava građana na transparentnu i otvorenu vlast i upravu. U slučaju kršenja odredbi Zakona Povjerenik može pokrenuti mehanizam sankcioniranja i kazniti tijelo javne vlasti novčanom kaznom, čime za tijelo javne vlasti ne nestaje obveza postupanja po Zakonu.

2.3 Službeni upisnik

S obzirom da su tijela javne vlasti, odnosno njihovi službenici za informiranje, dužni voditi službeni upisnik o zahtjevima, postupcima i odlukama koje se donose po zahtjevima za pristup i ponovnu uporabu informacija, ministar uprave je donio Pravilnik o ustroju, sadržaju i načinu vođenja službenog upisnika o ostvarivanju prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija (Narodne novine 83/14). Novim je Pravilnikom, koji je zamijenio raniji iz 2004. (Narodne novine 137/04) predviđena obveza vođenja upisnika isključivo u elektroničkom obliku i propisan sadržaj upisnika na obrascu, čime je olakšano vođenje upisnika i minimaliziran trošak. Tijela javne vlasti nisu dužna nabavljati knjige obrazaca, a slobodna su u utvrđivanju samog oblika elektroničkog vođenja upisnika, osim obvezatnog sadržaja.

U praksi je utvrđena dobra praksa izrade aplikacija za vođenje elektroničkog upisnika (npr. Varaždinska županija, Vlada RH), čime se olakšava rad službenika, smanjuju negativni efekti promjene službenika, olakšava izrada godišnjeg izvješća te olakšava nazor i praćenje od strane Povjerenika.

2.4 Službenici za informiranje

Zakon o pravu na pristup informacijama u članku 13. propisuje obvezu tijela javne vlasti da imenuje službenika za informiranje te o tome izvijesti Povjerenika za informiranje u roku od mjesec dana od donošenja odluke, te da o službeniku za informiranje i podacima za kontakt

izvijesti javnost, prije svega putem Internet stranice i na vidljivom mjestu u samom tijelu javne vlasti. Obveze službenika za informiranje propisane su zakonom, a one uključuju poslove redovitog objavljivanja informacija, rješavanja zahtjeva za pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija, unaprjeđivanje načina obrade, razvrstavanja, čuvanja i objavljivanja informacija sadržanih u službenim dokumentima, te pružanje pomoći podnositeljima zahtjeva. Službenik za informiranje vodi i upisnik o zahtjevima, postupanju i odlukama po zahtjevima za pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija te u pravilu izrađuje i podnosi Povjereniku izvješće o provedbi Zakona.

Službenici za informiranje jedna su od najvažnijih karika u ostvarivanju prava na pristup informacijama i ponovne uporabe informacija. Zajedno s Povjerenikom za informiranje čine mrežu kontakata za građane i pravne osobe u svrhu ostvarivanja njihovih prava. Stoga je od posebne važnosti da službenici za informiranje budu u odgovarajućoj mjeri stručni za rješavanje zahtjeva i postupanje po drugim obavezama iz Zakona, da su adekvatno educirani o propisima iz područja pristupa informacijama kao i da njihove druge radne obveze ne priječe adekvatno obavljanje posla službenika za informiranje. Povjerenik za informiranje u svom radu intenzivno surađuje sa službenicima za informiranje, poziva ih na edukacije i javna događanja koja organizira, odgovara im na upite i pomaže u obavljanju poslova osiguravanja pristupa informacijama i ponovne uporabe informacija.

Povjerenik za informiranje sukladno članku 13. stavku 5. vodi registar službenika za informiranje. U praksi, registar službenika za informiranje ima za svrhu evidentirati zaprimljene odluke o službenicima za informiranje, što je mogući izvor informacija u provedbi inspekcijskog i drugog nadzora kao i redovitom postupanju Povjerenika. Primjerice, tijekom 2014. godine evidentirane su 494 odluka o imenovanju službenika za informiranje, od kojih se jedan broj odnosi na promjenu službenika u odnosu na ranije zaprimljene odluke. Međutim, kako je istaknuto u poglavlju o tijelima javne vlasti, dostavljene odluke samo su dio prikupljenih podataka o službenicima i tijelima javne vlasti te je u praksi Povjerenika značajniji izvor podataka Popis tijela javne vlasti kojeg Povjerenik izrađuje prikupljajući podatke iz različitih baza i popisa tijela javne vlasti, registra službenika za informiranje te službenih Internet stranica tijela javne vlasti. Stoga Popis tijela javne vlasti predstavlja popis evidentiranih tijela i, kako neka tijela nisu imenovala službenike za informiranje, ne uključuje podatke o svim službenicima za informiranje. Ujedno se paralelno vodi poseban registar zaprimljenih odluka o službenicima za informiranje.

U odnosu na službenike za informiranje, a prema ocjeni postojećeg stanja temeljenog na informacijama iz izvješća, postupanja u žalbenim predmetima i po predstavkama, različitim metodama pružanja pomoći tijelima javne vlasti i građanima te drugoj praksi Povjerenika, kao osnovni problemi uočeni su sljedeći:

- u odnosu na zakonske obveze, dio tijela javne vlasti nije imenovao službenika za informiranje, odnosno to čini tek na poticaj Povjerenika za informiranje ili to u potpunosti odbija učiniti samovoljno se izuzimajući od primjene Zakona i prepuštajući posao komuniciranja s Povjerenikom odvjetnicima; ujedno, tijela učestalo propuštaju na Internet stranici na vidljivom i lako dostupnom mjestu objaviti podatke o službeniku za informiranje i njegove kontakt podatke (e-pošta, telefon). Važan problem predstavlja praksa da se kontakt e-pošta za komunikaciju građana sa službenikom uglavnom odnosi na e-mail adresu konkretnog službenika, pa se promjenom službenika ujedno otežava komunikacija jer e-pošta i dalje pristiže na raniju adresu, a s obzirom da se često primitak

ne potvrđuje, građani su pogrešno uvjereni da je tijelo zaprimilo njihov podnesak. Praksa promjene službenika, međutim, ne može se spriječiti, prvenstveno zbog promjene radnog mjesta i učestalih fluktuacija iz i unutar službe, ali ipak ta činjenica se nepovoljno odražava na kvalitetu odlučivanja u tijelu – educirani i iskusni službenici u pravilu bivaju zamijenjeni novim, često službenicima bez ikakvog iskustva, pa je potrebno u tom slučaju ponovno graditi sustav u konkretnom tijelu javne vlasti. Uz to, neka tijela javne vlasti, osobito pravosudna tijela, na godišnjoj razini imenuju službenike za informiranje što se negativno odražava na kontinuitet u postupanju i na motivaciju službenika za osposobljavanje i usavršavanje u području prava na pristup informacijama, a ujedno dovodi do problema u komunikaciji sa strankama i Povjerenikom ukoliko se podaci na vrijeme ne ažuriraju;

- službenici za informiranje u pravilu nisu zaposleni na radnom mjestu službenika za informiranje već uz obveze po Zakonu o pravu na pristup informacijama imaju u pravilu i svoj drugi redovan posao, najčešće glasnogovornika, osobe za odnose s javnošću, glavnog tajnika ili osobe zaposlene pravnoj službi; u praksi se stoga pojavljuje problem davanja prioriteta poslovima temeljnog radnog mjesta, preopterećenosti službenika u kontekstu kratkoće rokova i nemogućnosti odnosno kašnjenja u obavljanju poslova kao što su postupanje sa zahtjevima i objava informacija; pri tome zadatak unaprijeđivanja načina obrade i objavljivanja informacija može obavljati zaista zanemariv broj službenika, s obzirom da on traži dodatni angažman i intenzivnu suradnju s drugim zaposlenicima u pojedinim organizacijskim jedinicama te informatičkom službom, dakle podršku tijela javne vlasti u cjelini;
- službenici za informiranje često nisu dovoljno educirani, kako u odnosu na samo pravo na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija, što je k tome nova zakonska obveza preuzeta iz europskog zakonodavstva, kako i u pogledu znanja iz drugih segmenata informacijskog prava (osobni podaci, medijsko pravo, tajni podaci i dr.), a poseban je nedostatak nepoznavanje regulacije općeg upravnog postupanja, posebice kada se radi o nepravničkim strukama;
- u nekim slučajevima službenici za informiranje i glasnogovornici u tijelu javne vlasti nedovoljno surađuju u smislu osiguravanja adekvatnog postupanja po zahtjevima za pravo na pristup informacijama s jedne te novinarskih upita i upita građana s druge strane, što se negativno odražava na rješavanje zahtjeva i upita te transparentnost rada tijela javne vlasti;
- temeljem kontakta sa službenicima za informiranje putem info-telefona, odgovaranjem na upite te podacima iz dostavljenih izvješća, vidljivo je da se službenici s jedne strane žale na neodgovarajući tretman u tijelima javne vlasti koja pružanje informacija građanima ne smatraju prioritetom i važnom zadaćom s obzirom na svoju javnu funkciju, a s druge strane izloženi su pritiscima korisnika da što brže omoguće pristup informaciji. Prema navodima nekih službenika, uočena je i praksa da se posao službenika za informiranje dodjeljuje 'po kazni', što odmaže percepciji važnosti pristupa informacijama u tijelu javne vlasti, ali i među građanima, osobito u manjim jedinicama. Mnogi službenici za informiranje ističu da su od strane pojedinih korisnika izloženi neprestanim požurivanjem, pa čak i optužbama i prijetnjama, što je sustavan problem kojeg je moguće riješiti samo povećanom učinkovitošću tijela javne vlasti u svim poslovima iz njihova djelokruga, vraćanju povjerenja građana u institucije, primjenom etičkih kodeksa za

službenike, kao i beskompromisnom primjenom načela međusobnog poštivanja i suradnje u komunikaciji tijela javne vlasti i stranaka.

Preporuke za poboljšanje stanja u provedbi članka 13. Zakona i poslova i položaja službenika za informiranje uglavnom su iste kao i u prethodnom izvještajnom razdoblju i odnose se na sljedeće:

- (1) sva tijela javne vlasti trebaju imenovati *odlukom službenika za informiranje, dostaviti odluku Povjereniku, te objaviti na Internet stranici tijela* te u samom tijelu javne vlasti na vidljiv način *informaciju o službeniku za informiranje i njegove kontakt podatke*. Preporuča se izrada jedinstvenog i lako dostupnog mjesta na naslovnoj Internetskoj stranici tijela javne vlasti sa svim podacima o ostvarivanju prava na pristup informacijama te službeniku za informiranje, čime se ispunjava i obveza iz članka 10. stavka 2. točke 12. Zakona; ujedno, preporuča se i formiranje jedinstvene adrese e-pošte za komunikaciju sa korisnicima koja se ne bi mijenjala s promjenom službenika ili njegovim duljim odsustvom s radnog mjesta, kao što je adresa *pristupinfo@, ppi@, info@* ili slično;
- (2) potrebno je *osigurati odgovarajuću suradnju službenika za informiranje s čelnikom tijela javne vlasti i voditeljima ustrojstvenih jedinica, osobama koje pružaju informatičku podršku te posebno službom za odnose s javnošću/glasnogovornicima, a kako bi se zajamčilo zakonito i pravilno postupanje po Zakonu o pravu na pristup informacijama i drugim propisima koji se odnose na javne informacije i zakonska ograničenja*. Kako bi se osigurala zakonita i pravilna provedba Zakona i olakšalo donošenje odluke po zahtjevu, osobito kod tijela koja imaju znatan broj klasificiranih podataka, podataka koji predstavljaju poslovnu tajnu odnosno osobnih podataka, preporuča se da u svrhu provedbe *testa razmjernosti i javnog interesa* utvrde pravila o povjerenstvu ili komisiji za provedbu testa koju čine službenik za informiranje, rukovodeći službenik i službenik iz čije je nadležnosti tražena informacija; o tom pitanju Povjerenik će temeljem dobre prakse utvrđene primjerice u Ministarstvu uprave, donijeti odgovarajuće smjernice;
- (3) potrebno je uzeti u obzir *opseg poslova službenika za informiranje koji se odnosi na Zakon o pravu na pristup informacijama i drugih poslova u okviru radnog mjesta na kojem službenik radi, kako ukupan opseg poslova koji pada na jednu osobu ne bi onemogućavao provedbu Zakona*. To je posebice moguće provesti u tijelima javne vlasti većih kapaciteta, u kojima se posao može na odgovarajući način rasporediti na druge zaposlene. U lokalnim jedinicama i drugim tijelima javne vlasti s malim brojem zaposlenih, izlaz predstavlja naglasak na proaktivnoj objavi informacija i/ili odgovarajuće nagrađivanje službenika za povećan opseg poslova koji nadilazi ukupno dopustiv opseg na radnom mjestu;
- (4) s obzirom da se radi o Zakonu kojim se razrađuje i jamči ostvarivanje ustavnog prava građana, koje osim toga mijenja i temeljni obrazac odnosa između tijela javne vlasti i uprave, a zahtijeva i dobro poznavanje drugih propisa (Zakon o općem upravnom postupku, Zakon o upravnim sporovima, Uredba o uredskom poslovanju, Zakon o arhivskom gradivu i arhivima, propisi kojima se uređuju osobni podaci, klasificirani podaci, intelektualno vlasništvo, itd.) nužno je *na odgovarajući način službenike za informiranje educirati te osposobiti za primjenu Zakona*. Povjerenik za informiranje kontinuirano provodi programe stručnog osposobljavanja i usavršavanja u suradnji s

Državnom školom za javnu upravu, pojedinim lokalnim jedinicama, kao i krojene edukacije na zahtjev korisnika (više u o edukacijskim i promotivnim aktivnostima);

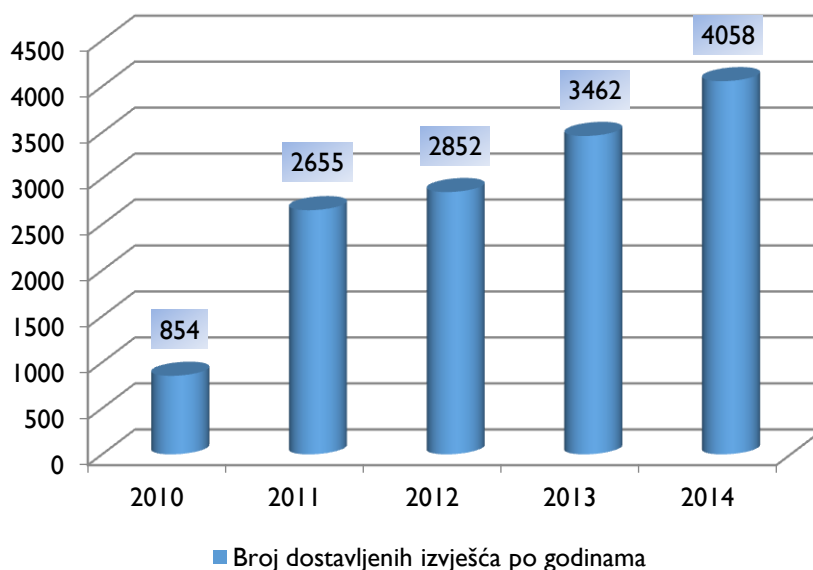
- (5) potrebno je izraditi upute i smjernice za pojedina pitanja vezana za provedbu Zakona koja će službenicima pomoći u radu, osobito u pogledu proaktivne objave informacija, savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, ponovne uporabe informacija, pojedinih posebnih režima pristupa informacijama, postupanja po zahtjevima i ograničenjima prava na pristup informacijama te provedbe testa razmjernosti i javnog interesa, što je zadatak Povjerenika za informiranje u slijedećem izvještajnom razdoblju.

2.5 Dostava godišnjih izvješća o provedbi Zakona

Jedna od važnih obveza tijela javne vlasti odnosi se na dostavu godišnjeg izvješća o provedbi Zakona do 31. siječnja svake godine za prethodnu kalendarsku godinu (članak 60. stavak 2. Zakona). Temeljem podataka iz dostavljenih izvješća Povjerenik za informiranje može procijeniti na koji način se provodi Zakon te identificirati moguće probleme. Obvezni sadržaj izvješća propisan je u članku 60. stavku 3. Zakona, dok Povjerenik izrađuje obrazac izvješća i određuje način dostave podataka. Za 2014. godinu određen je elektronički način dostave podataka, a ujedno je sadržaj izvješća proširen i na provedbu zakonskih odredbi koje nisu navedene u stavku 3.

Izvješće o provedbi Zakona za 2014. dostavilo je 4.058 ili 71,26% od 5.694 evidentirana tijela javne vlasti, što predstavlja povećanje za 17,24% u odnosu na 2013. godinu kada je izvješće dostavilo 3.462 tijela javne vlasti, 42,32% u odnosu na 2012. kada je izvješće dostavilo 2.852 tijela, povećanje od 52,88% u odnosu na 2011. godinu kada je izvješće dostavilo 2.655 tijela javne vlasti, te značajno povećanje od 375,29% u odnosu na 2010. godinu kada su samo 854 tijela javne vlasti ispunila ovu zakonsku obvezu, uzimajući u obzir da je stupanjem na snagu Zakona iz 2013. godine proširen krug obveznika Zakona. U cjelini, gotovo tri četvrtine tijela javne vlasti dostavila su izvješće o provedbi Zakona za 2014., što predstavlja porast u odnosu na prethodne godine, ali je daleko ispod razine koja bi se mogla smatrati zadovoljavajućom.

Graf I: Broj dostavljenih izvješća po godinama



Naime, iako je nastavljen pozitivan trend povećanja broja dostavljenih izvješća, ispunjenje ove obveze od strane tijela javne vlasti ne može se smatrati zadovoljavajućim, osobito uzimajući u obzir da je većini tijela javne vlasti s Popisa tijela javne vlasti uz korisničke podatke dostavljen podsjetnik na obvezu dostave izvješća u elektroničkom obliku uz pružanje odgovarajuće tehničke podrške i pomoći službenika u Uredu povjerenika za informiranje. Ujedno, tijela su objavom popisa mogla otkloniti nedoumicu jesu li obveznici Zakona, kao i što su i ona tijela koja se nisu pronašla na popisu ili su uočila netočne podatke trebala dostaviti obavijestiti Povjerenika. Stoga je vidljivo da i uz pomoć i poticaj nadzornog tijela javne vlasti zaostaju u ispunjavanju ove relativno manje zahtjevne Zakonom propisane obveze.

Prema obrađenim podacima prikazanim u Tablici I. najveći broj dostavljenih izvješća ulazi u grupu ustanova u odgoju, obrazovanju, znanosti i sportu, tijela lokalne i regionalne samouprave, ustanova u socijalnoj skrbi, pravosudnih tijela, turističkih zajednica, zdravstvenih ustanova, zatim slijede ostale skupine tijela javne vlasti. Izvješće su dostavila sljedeća državna tijela Hrvatski sabor, Ured predsjednika Republike Hrvatske, Vlada Republike Hrvatske, Ustavni sud Republike Hrvatske, Pučka pravobraniteljica, Pravobranitelj/ica za ravnopravnost spolova, Pravobraniteljica za osobe s invaliditetom, Pravobraniteljica za djecu, Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost, Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, Državni ured za reviziju, Državno izborno povjerenstvo Republike Hrvatske, Hrvatska narodna banka, Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa, Povjerenik za informiranje, Odbor za standarde financijskog izvještavanja i Savjet za nacionalne manjine Republike Hrvatske.

Tablica 1: Dostavljena izvješća po vrsti i djelatnosti tijela javne vlasti

Tijela javne vlasti koja su dostavila izvješće	Broj
državna tijela	17
pravosudna tijela	183
ministarstva	20
državne upravne organizacije	6
državni ured	4
ured državne uprave	19
županije i grad Zagreb	20
gradovi	123
općine	367
komore	18
agencije	80
trgovačka društva u većinskom vlasništvu jedinica lokalna i područne (regionalne) samouprave	233
trgovačka društva u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske	50
instituti	24
arhivi	16
muzeji	69
knjižnice	110
ustanove u kulturi	24
zdravstvene ustanove	150
dječji vrtići	396
škole	1193
visoka učilišta	108
pučka učilišta	29
ustanove u socijalnoj skrbi	227
ustanove za zaštitu prirode	37
ustanove za prostorno uređenje	17
humanitarne udruge	86
kazališta	17
lučke uprave	18
sportski savezi	35
turističke zajednice	170
učenički domovi	25
uprava za ceste	20
vatrogastvo	94
veterinarstvo	47
zaklade	4
udruge	5

Tablica 2: Broj dostavljenih izvješća odabranih skupina tijela javne vlasti

<i>Tijela javne vlasti</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>
Ministarstva	17 (85%)	20 (100%)	20 (100%)	20 (100%)
Državni uredi	0 (0%)	2 (50%)	4 (100%)	4 (100%)
Državne upravne organizacije	6(75%)	6 (75%)	8 (100%)	6 (85,7%)
Uredi državne uprave u županijama	19 (95%)	16 (80%)	20 (100%)	19 (95%)
Županije i Grad Zagreb	19 (90%)	18 (86%)	14 (70%)	20 (95,2%)
Gradovi	115 (91%)	106 (83%)	104 (80,1%)	123 (96,85%)
Općine	264 (62%)	253 (59%)	327 (76%)	367 (85,75%)
Sudovi (općinski, županijski, trgovački, prekršajni)	103 (67,5%)	102 (67,2%)	118 (78%)	134 (83,75%)
Škole (osnovne i srednje)	1035 (72%)	1046 (81%)	1065 (83%)	1317 (90,6%)
Komore	15 (60%)	9 (36%)	14 (56%)	18 (72%)
Javni znanstveni instituti	15 (64%)	18 (72%)	25 (100%)	24 (96%)
Nacionalni parkovi i parkovi prirode	14 (74%)	14 (74%)	18 (95%)	18 (94,7%)
Trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu	39 (47%)	43 (50%)	35 (41%)	58 (86,2%)

U odnosu na odabrana tijela javne vlasti odnosno skupine tijela prikazanih u Tablici 2 vidljivo je da broj dostavljenih izvješća u protekle četiri godine za najveći broj skupina raste. Zamjetan je porast dostavljenih izvješća od strane jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Tako se kod županija i Grada Zagreba sa početnih 90%, i pada prošle godine na 70%, odaziv povećao na 95%, dok gradovi i općine bilježe porast tako da samo četiri grada nisu dostavila izvješće, dok isto nije učinilo čak 58 općina, usprkos znatnom porastu odaziva. Također je vidljiv porast dostavljenih izvješća od strane sudova (od 78 na 83,5%). Treba naglasiti da je od 51 tijela državne uprave (20 ministarstava, 4 državna ureda, 7 državnih upravnih organizacija i 20 ureda državne uprave u županijama) njih 49 ispunilo obvezu i dostavilo izvješće.

U pogledu brojčanih pokazatelja o provedbi obveze u dijelu koji se odnosi na dostavu izvješća, moguće je utvrditi da se ispunjavanje ove Zakonom propisane obveze povećava, ali ostaje činjenica da 28,64% tijela javne vlasti, dakle nešto više od četvrtine tijela, nije dostavilo izvješće. Nekoliko je razloga moguće identificirati kao razloge za nedostavljanje izvješća. Prvo, neka tijela neopravdano smatraju da uslijed toga što u izvještajnom razdoblju nisu zaprimila zahtjeve za pristup ili ponovnu uporabu informacija nisu dužna dostaviti izvješće. K tome, za potrebe praćenja Zakona i podatak da tijela nisu imala zahtjev za pristup ili za ponovnu uporabu informacija jest vrlo važan pokazatelj, a prikupljaju se i drugi podaci o provedbi Zakona. Drugo, neka tijela smatraju da nisu obveznici Zakona ili jednostavno nisu upoznata sa Zakonom i svojim obvezama. Osobito se to odnosi na udruge s javnim ovlastima, fizičke osobe koje imaju javne ovlasti, ustanove iz područja zdravstva i socijalne skrbi koja obavljaju javnu službu, a imaju privatne osnivače i slično. Treće, jedan od razloga leži i u neispravnim podacima jer su se u međuvremenu službenik za informiranje ili adresa e-pošte promijenili, što je problem kojeg svako tijelo javne vlasti treba riješiti kako bi ispunilo zakonsku obvezu. U cjelini, usprkos velikom broju održanih edukacija i naglašavanje obveze dostave izvješća, informiranja putem Internet stranice Povjerenika, dostave korisničkih podataka i podsjetnika za elektronsku dostavu, pružanja pomoći

od strane Povjerenika za informiranje te produžetka roka za dostavu do 27. veljače 2015., četvrtina tijela javne vlasti zanemarila je ovu obvezu.

Osim nezadovoljavajuće stope dostave izvješća, vidljiva je i nedovoljna kvaliteta dostavljenih podataka. Uz činjenicu da je sadržaj izvješća propisan Zakonom vrlo detaljan i u nekim slučajevima ne omogućava lako klasificiranje podataka (npr. osobito kada se jednim zahtjevom traži više informacija različitog karaktera pa mu nije moguće u cjelini udovoljiti ili ga odbiti), osobito je vidljivo da tijela javne vlasti nedovoljno poznaju Zakon i ne razlikuju obavljanje svojih redovnih poslova od postupanja po Zakonu o pravu na pristup informacijama pa među zahtjeve ubrajaju i različite zahtjeve vezane za pružanje usluga kojima građani kao korisnici usluga tijela javne vlasti zahtijevaju kakvu radnju, npr. izdavanje preslika, izdavanje informacija u okviru nekog zakonom propisanog postupka, i sl. K tome, utvrđeno je da je određen broj tijela javne vlasti neprimjereno i nesavjesno popunjavao izvješće, unoseći provizorne podatke, čime su se ogriješili o odredbu članka 60. Zakona, ali i pokazali svoj stav i percepciju obveze transparentnog i otvorenog rada tijela javne vlasti.

S obzirom na to da trećina tijela javne vlasti nije dostavila izvješće, kao i na nezadovoljavajuću kvalitetu izvješća, preporuke za poboljšanje stanja u svezi s dostavom godišnjih izvješća su sljedeće:

- (1) izmijeniti zakonsku odredbu članka 60. Zakona koja se odnosi na obvezu dostave izvješća i ostaviti Povjereniku za informiranje mogućnost da odredi sadržaj izvješća, a kako bi tijela javne vlasti dostavila podatke iz kojih su vidljivi stvarni pokazatelji provedbe i kako bi se na jednostavan način izbjegnuli problemi oko kvalitete izvješća o kojima se svake godine daje komentar kao relativno nepouzdanima, a koji istovremeno apsorbiraju izuzetno velike kapacitete u Povjerenika za informiranje i samih službenika za informiranje;
- (2) Povjerenik za informiranje treba nastaviti upotpunjavati Popis tijela javne vlasti, a tijela javne vlasti dojaviti ispravke zastarjelih podataka (npr. adrese e-pošte odnosno adrese e-pošte službenika za informiranje) kao i imenovati službenike za informiranje;
- (3) potrebno je doraditi način prikupljanja godišnjih izvješća elektronskim putem kako bi se izbjegle tehničke poteškoće oko dostave izvješća te je potrebno provesti pravovremeno i prethodno upozoravanje tijela javne vlasti na pripremu za ispunjavanje ove obveze kao i njezin sadržaj; izrada aplikacije jedna je od mogućnosti, ovisna o financijskim sredstvima, ali realno moguća u okviru fondova EU, ukoliko se iz Državnog proračuna osigura adekvatno sufinanciranje;
- (4) educirati službenike u okviru programa stručnog osposobljavanja i usavršavanja o izradi godišnjih izvješća te pojašnjenja pojedinih pojmova koje se traže u izvješću

Povjerenik za informiranje će po sveobuhvatnom pristupu ovom problemu, koji uključuje upotpunjavanje podataka iz Popisa, pravovremeno upozorenje i adekvatnu tehničku potporu, poduzeti odgovarajuće korake prema tijelima koja ne postupaju u skladu sa zakonskom obavezom te pokrenuti mehanizam prekršajnog kažnjavanja, s obzirom da je člankom 62., stavak 1., točka 3. propisana novčana kazna za nedostavljanje godišnjeg izvješća.

3 Proaktivna objava informacija

3.1 Obveza proaktivne objave informacija

Članak 10. stavak 1. Zakona o pravu na pristup informacijama propisuje obvezu tijela javne vlasti da na internetskim stranicama na lako pretraživ način objavljuju niz informacija te na taj način obvezuje na postupanje različite kategorije tijela javne vlasti, koja donose različite dokumente ili u svom posjedu imaju različite informacije, s tim da ih u određenim područjima posebni zakoni dodatno obvezuju na objavu određenih informacija, registara, baza i slično.

Obveza objavljivanja informacija iz članka 10. na lako pretraživ način predstavlja zahtjev da prilikom objave dokumenata i ostalih informacija tijela javne vlasti trebaju uzeti u obzir da informacije moraju biti vidljive te sadržajno i tehnički prilagođene korisnicima, odnosno građanima, a sveukupan sadržaj na internetskoj stranici pregledan i jasan. To znači da u trenutku kada se pristupi određenoj internetskoj stranici, objavljene informacije treba karakterizirati i laka dostupnost i laka razumljivost. Osim vidljivosti informacija na određenoj Internet stranici, vrlo je bitan i oblik u kojem će se informacije objaviti pa je preporuka da se koristi ponovno upotrebljiv format, koji je računalno čitljiv i kojeg korisnici dalje mogu obrađivati po vlastitim potrebama, bez dodatnog opterećivanja tijela javne vlasti za izradom ili obradom postojećih informacija (npr. Excel ili CSV datoteke). Isto tako, preporuka je da se osigura prebacivanje iz različitih formata, primjerice PDF-a i Worda u HTML oblik kroz sustav za upravljanje sadržajem te također, koristi različite IT aplikacije, što je osobito važno zbog ponovne uporabe informacija, a i sukladno odredbi članka 27., stavak 2. Zakona, prema kojoj tijela javne vlasti trebaju učiniti svoje informacije dostupnima u elektroničkom obliku kad god je to moguće i primjereno.

Važnost proaktivne objave i ažuriranja informacija od strane tijela javne vlasti je dvostruka. S jedne strane olakšava pristup informacija za građane i druge subjekte, a s druge strane olakšava posao tijelima javne vlasti jer u pravilu dovodi do smanjenja broja zahtjeva za pristup informacijama. Smanjuje se i potreba dodatnog administriranja i angažmana službenika za informiranje oko obrade zahtjeva za pristup informacijama, budući da u slučaju objavljene informacije tijelo javne vlasti korisnika treba obavijestiti da je informacija javno objavljena te mu dostaviti poveznicu na objavljenu informaciju na Internet stranici.

Prema članku 10., stavak 1. Zakona, tijela javne vlasti su obvezi objavljivati: (a) zakone, podzakonske akte i druge odluke kojima se uređuje područje djelovanja tijela javne vlasti odnosno njihove obaveze i prava (npr. zakon, pravilnik, odluka, statut, metodologije, i sl.), kao i nacрте tih akata prije nego što su formalno doneseni, a kako bi zainteresirana javnost imala prilike utjecati na konačnu verziju akta; time se ostvaruju osnovna načela rada tijela javne vlasti – zakonitosti, otvorenosti, participacije, pravne sigurnosti, poznavanja propisa i dr.; (b) programske i izvještajne dokumente, kao što su planovi, programi, strategije, upute, izvješća o radu, trošenju sredstava i drugi odgovarajući dokumenti; (c) financijske dokumente o izvoru financiranja, proračunu (ili financijskom planu ili drugom odgovarajućem dokumentu) te izvršenju financijskog plana, odnosno proračuna, kao i informacije o dodijeljenim potporama, bespovratnim sredstvima, donacijama i drugim pomoćima, i to prema korisnicima i visini iznosa; (d) informacije o

unutarnjem ustrojstvu tijela javne vlasti, uključujući imena čelnika i voditelja ustrojstvenih jedinica te njihove kontakt podatke; (e) informacije o radu tijela javne vlasti, posebno zapisnike i zaključke sa službenih sjednica tijela, službene dokumente koji su usvojeni na sjednicama te podatke o radu formalnih radnih tijela iz njihove nadležnosti; (f) informacije natječajima i postupcima javne nabave, uključujući natječajnu dokumentaciju te informacije o izvršavanju ugovora javne nabave; (g) registre i baze podataka i informacije o načinu pristupa; (g) najčešće tražene informacije, (h) obavijesti o načinu ostvarivanja prava na pristup informacijama i ponovne uporabe informacija, kontakt službenika za informiranje te visinu naknade za pristup; (i) ostale informacije, kao što su vijesti, priopćenja za javnost, podaci o drugim aktivnostima i dr.

Tijela javne vlasti dužna su dokumente koji se odnose na propise i opće akte te programske i izvještajne dokumente dostaviti u Središnji katalog službenih dokumenata Republike Hrvatske, kojeg vodi i održava Digitalni informacijsko-dokumentacijski ured Vlade Republike Hrvatske. Način i oblik dostave dokumenata uređio je ministar uprave Pravilnikom o Središnjem katalogu službenih dokumenata Republike Hrvatske (Narodne novine 83/14).

3.2 Praćenje proaktivne objave Povjerenika za informiranje

U dijelu koji se odnosi na praćenje i nadzor nad proaktivnom objavom informacija, glavni pokazatelji poštivanja odredbi članka 10. Zakona o pravu na pristup informacijama su prikupljena izvješća tijela javne vlasti, kao i postupanje po predstavkama, žalbama i odgovori na upite. Od uočenih problema koja se navode u izvješćima, potrebno je naglasiti sljedeće:

- Neka tijela javne vlasti, primjerice dječji vrtići, centri za socijalnu skrb, dobrovoljna vatrogasna društva, imala su poteškoće u ispunjavanju obveze proaktivne objave, najčešće zbog toga što uslijed nedostatka financijskih sredstava nemaju Internet stranicu pa se donesene odluke i pravilnici objavljuju na oglasnim pločama. Čest je slučaj da tijela javne vlasti nisu u mogućnosti redovito objavljivati informacije jer nemaju osposobljeni kadar koji može samostalno uređivati Internet stranice, stoga moraju koristiti uslugu vanjskih suradnika, što izaziva dodatne troškove u radu tih tijela.
- Službenik za informiranje često uz obavljanje poslova vezanih za provedbu Zakona, obavlja i druge redovne poslove (primjerice tajnici u školama, dječjim vrtićima, službenici u ministarstvima, općinama, županijama i gradovima, glasnogovornici i dr.) te nije uvijek u mogućnosti redovito osiguravati materijale za ažuriranje internetske stranice ili upozoravati druge službenike u tijelu javne vlasti da to trebaju činiti. Također je važno napomenuti da službenici ističu da im taj posao ne ulazi u djelokrug rada i nisu dodatno nagrađeni za obavljanja poslova službenika za informiranje, a time niti motivirani.
- Tijela javne vlasti su kao problem navela i nejasno razgraničenje između podataka koji se ne smiju objavljivati temeljem Zakona o zaštiti osobnih podataka osobito kad se radi o školama i dječjim vrtićima te drugih važećih propisa i obveze javnog informiranja temeljem Zakona o pravu na pristup informacijama, što dijelom proizlazi i iz nepoznavanja relevantnih propisa od strane samih tijela javne vlasti.
- S obzirom da definicija tijela javne vlasti obuhvaća širok krug raznovrsnih organizacija i tijela, način na koji su dokumenti i informacije definirani u članku 10. Zakona dovodi u

dvojbu tijela javne vlasti čiji dokumenti ne nose naziv koji se koristi u zakonskoj odredbi (osobito u stavku 1., točki 5. Zakona, koji se odnosi na proračunske korisnike, a znatan dio tijela javne vlasti ne financira se neposredno iz državnog, županijskih ili lokalnih proračuna). Posljedica formalističkog pristupa ovoj odredbi dovodi do toga da su tijela bila sklona ignorirati je, pozivajući se na činjenicu da dokument koji se odnosi na njih nije izričito spomenut u Zakonu.

- Većina tijela javne vlasti, osobito škole te trgovačka društva koja su u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, osim objave informacija o poslovima koje obavljaju, ne znaju na koji način ispunjavati svoju zakonsku obvezu. Također, tijela javne vlasti često ne objavljuju informacije o sjednicama, odnosno ne objavljuju ih redovito i uglavnom su nepotpune (dnevni red, odluke, vrijeme održavanja), što je osobito problem na lokalnoj razini.

Unatoč istaknutim problemima u primjeni članka 10. Zakona, uočeni su i pozitivni pomaci na svim razinama vlasti i uprave te drugih tijela javne vlasti. U prvom redu, za istaknuti je uspostavljanje Središnjeg državnog portala, oblikovanog da bi se olakšao pristup informacijama izvršne vlasti. Time su pod isti sustav objedinjene stranice Vlade, Ureda Vlade, državnih ureda, ministarstava i određenih upravnih organizacija te je građanima omogućeno da na jednostavniji i brži način pristupaju informacijama. Općenito, tijela javne vlasti koja imaju veće kapacitete, kako personalne tako i financijske, u većini slučajeva u većoj mjeri ispunjavaju svoju obvezu javnog objavljivanja informacija sukladno članku 10. Zakona, u odnosu na tijela koja uz mali broj zaposlenih imaju i mnogo skromnija financijska sredstva. Neka tijela javne vlasti čak su razvila različite aplikacije za pristup informacijama, s različitim bazama podataka koje posjeduju, kako bi građanima pristup istima bio što jednostavniji. Nadalje, vrlo se pozitivno ocjenjuje to što su službenici za informiranje sve više svjesni navedenih obveza i što se sve više službenika, u skladu sa svojim tehničkim i drugim mogućnostima, trudi iste što bolje ispunjavati i objavljivati što je moguće više informacija.

Izuzev prikupljenih izvješća tijela javne vlasti kao bitnih pokazatelja poštivanja obveze proaktivne objave informacija, Povjerenica za informiranje provela je istraživanje usklađenosti njihova postupanja s člankom 10. Zakona, provedbom analize internetskih stranica. Prilikom analize uočeni su nedostaci u provedbi te zakonske odredbe, poglavito u pogledu objave Kataloga informacija. Naime, prema ranije važećem Zakonu o pravu na pristup informacijama (Narodne novine 172/03, 144/10, 37/11, 77/11) postojala je obveza objave Kataloga informacija. Stupanjem na snagu važećeg Zakona, 8. ožujka 2014. godine, prestala je važiti obveza ustrojavanja i objavljivanja Kataloga na internetskoj stranici. Stoga je Povjerenica za informiranje sastavila i poslala Uputu tijelima javne vlasti da ukoliko još nisu, neka s internetske stranice uklone Katalog informacija i Odluku o ustroju Kataloga informacija. Uputa je sadržavala i podsjetnik na obvezu tijela javne vlasti da određene dokumente dostave u Središnji katalog službenih dokumenata Republike Hrvatske, kojeg vodi i održava Digitalni informacijsko-dokumentacijski ured, kako je propisano člankom 10., stavak 2. Zakona o pravu na pristup informacijama.

Prilikom pregledavanja službenih internetskih stranica tijela javne vlasti, utvrđeno je kako su u najvećem broju slučajeva jedinice lokalne i regionalne samouprave bile te koje nisu uklonile Katalog informacija sa svojih stranica. Pri tome su prednjačile općine, zatim gradovi te u manjem broju slučajeva županije. U nešto manjem broju, Katalogi informacija ostali su objavljeni na stranicama dječjih vrtića, bolnica, raznih agencija, fakulteta, učilišta i sveučilišta, komunalnih

servisa, zavoda za hitnu medicinu te nacionalnih parkova. Sveukupno, tijekom 2014. godine Povjerenica za informiranje uputila je 143 pojedinačna upozorenja za uklanjanje Kataloga informacija, a potreba za upozoravanjima nastavit će se i u 2015. godini. S obzirom na velik broj tijela koja nisu uskladila svoje postupanje s člankom 10. Zakona, Povjerenica za informiranje došla je do zaključka da je uistinu potrebno provesti opsežnije praćenje internetskih stranica, ali kao ključan problem pri tome se pojavljuje nedostatak odgovarajućeg kapaciteta.

Što se tiče predstavki građana i drugih korisnika prava na pristup informacijama, Povjerenica za informiranje je tijekom 2014. godine zaprimila 11 predstavki koje su odnosile na nepoštivanje članka 10., stavak 1. Zakona o pravu na pristup informacijama od strane tijela javne vlasti.

Primjerice, Povjerenica za informiranje zaprimila je pritužbu korisnika u vezi internetske stranice javne ustanove iz područja zaštite prirode, na kojoj nije objavljena većina informacija sukladno Zakonu, a ostale informacije su zastarjele i nepotpune. Pritužba se poglavito odnosila na dokumente poput Poslovnika o radu Upravnog vijeća, Pravilnika o radu i Statuta. Nakon dopisa Povjerenice za informiranje, javna ustanova se očitovala kako planira uskladiti rad s pozitivnim pravnim propisima, a upravo se dovršava i rad na usklađenju akata kojima se regulira rad i unutarnje ustrojstvo. U narednom razdoblju će se pratiti stupanj usklađenosti spomenute javne ustanove s odredbama Zakona.

Zanimljiv primjer predstavke građana na poštivanje proaktivne objave bila je predstavka na pravosudno tijelo, vezana za selektivno objavljivanje podataka koji se odnose na sudsku praksu i odluke u vezi suđenja u razumnom roku. Nakon što je Povjerenica za informiranje zatražila očitovanje, pravosudno tijelo je navelo kako ne objavljuje sve odluke u kojima se radi o istoj pravnoj ili činjeničnoj osnovi jer je već na tisuće istih odluka objavljeno kao sudska praksa, a kako odluke donesene povodom zahtjeva za suđenje u razumnom roku predstavljaju novu sudsku praksu te će biti objavljene. Također, sve neobjavljene sudske odluke dostupne su na uvid, u skladu s ograničenjima Zakona o pravu na pristup informacijama, kao što je zaštita osobnih podataka. Povjerenica za informiranje uputila je pravosudno tijelo da se prije javne objave sudskih odluka na internetskim stranicama moraju zaštititi osobni podaci fizičkih osoba, a što se postiže anonimizacijom sudskih odluka. Stoga je pravosudno tijelo upućeno da u razumnom roku počne objavljivati anonimiziranu sudsku praksu koja se odnosi na suđenje u razumnom roku, na koju je podnositelj predstavke ukazao. Međutim, s obzirom na interes građana i pravnih osoba, pitanje objavljivanja sudskih odluka i dalje ostaje aktualno, a trebaju mu sustavno pristupiti nadležna tijela.

U jednom slučaju korisnik prava na pristup informacijama uputio je predstavku Povjerenici za informiranje u svezi neobjavljivanja informacija na internetskoj stranici jedinice lokalne samouprave, koja se uslijed dopisa Povjerenice očitovala da je nova općinska Internet stranica u izradi te da su kroz to vrijeme mještani obavještavani putem oglasnih ploča, lokalnih listova te usmenim obavještavanjem, a sve novosti prvo su izvještene na oglasnoj ploči, a potom i dostupne na uvid. S obzirom na činjenicu da je Internet stranica bila u izradi, Povjerenica je korisnika uputila da svoje pravo na pristup informacijama u posjedu tijela javne vlasti ostvari na jedan od navedenih načina.

Povjerenica za informiranje je pregledom dostavljenih izvješća tijela javne vlasti, analizom internetskih stranica i sastavljanjem Upute vezane za uklanjanje Kataloga informacija te postupanjem po predstavkama građana, nadzirala poštivanje članka 10. Zakona, odnosno

proaktivnu objavu svih informacija i dokumenata propisanih člankom 10., stavak 1. Zakona o pravu na pristup informacijama. Međutim, a prikupljanje podataka o poštivanju obveze članka 10. korištene su i informacije drugih tijela koja se bave praćenjem.

Tako je Digitalni informacijsko-dokumentacijski ured Vlade Republike Hrvatske, prema izvješću dostavljenom Povjerenici, u 2014. godini proveo istraživanje, odnosno analizu sadržaja internetskih stranica 576 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, u pogledu informacija i dokumenata koji bi, sukladno članku 10. Zakona o pravu na pristup informacijama, trebali biti objavljeni na lako pretraživ način. Utvrđeno je 20 kategorija, točnije vrsta informacija i dokumenata prema članku 10. Zakona, a zatim dodano još 7 elemenata za provjeru, koji nisu izričito propisani Zakonom, ali spadaju pod standardni sadržaj internetskih stranica jedinica lokalne i regionalne samouprave. Istraživanje je pokazalo da su rezultati gradova bili viši u odnosu na općine i županije, što potvrđuje i činjenica da je potpune informacije o ostvarivanju prava na pristup informacijama objavilo 74% gradova i županija te samo 45% općina. Istraživanje je pokazalo da su rezultati gradova bili viši u odnosu na općine i županije. S obzirom na rezultate, zaključuje se da su je stupanj poštivanja obveze objave niži u slučajevima velikog broja dokumenata s kraćom aktualnošću, a viši kod dokumenata s dužim rokom važenja i većom važnošću, poput statuta. Osnovni akti, kao što su statuti jedinica i poslovni vijeća ili skupštine, objavljeni su u preko 80% slučajeva za gradove i županije te nešto manje za općine. Što se tiče rezultata za objavljivanje proračuna za tekuću godinu, kod gradova i županija radi se o 85, a kod općina o 63% slučajeva, dok je izvješće o njegovu izvršenju pak objavljeno u puno manjem postotku slučajeva (60% gradovi i županije te 47% općine). Prostorni plan je objavljen na 93%, odnosno 71% stranica. Dnevni redovi sjednica predstavničkih tijela su objavljivani na 79%, tj. 45%, a zapisnici na 59%, tj. 29% stranica. Značajno niži rezultati su zabilježeni u objavljivanju prijedloga i nacrti akata (35% i 5%). U slučaju objavljivanja informacija o javnoj nabavi i raznim natjecanjima, rezultati su bili iznad 98% za gradove i županije, odnosno 86% za općine. Ponukan rezultatima analize, Digitalni informacijsko-dokumentacijski ured Vlade RH predložio je sastavljanje svojevrsnog internetskog obrasca za lokalne jedinice, kojim bi se olakšalo jednoznačno objavljivanje informacija i dokumenata u skladu sa zakonskim odredbama o proaktivnoj objavi, pri čemu bi poticaj za korištenje istog pružala spoznaja da će na taj način rezultati biti lakše usporedivi, odnosno da će (ne)ispunjavanje zakonskih obveza biti puno lakše uočljivo.

Od važnijih istraživanja valja spomenuti istraživanje 'Lokalna odgovorna i transparentna uprava i samouprava – LOTUS' Udruge GONG koje se od 2009. godine provodi ciklično u suradnji s Udrugom gradova RH. Radi se o prvom sustavnom istraživanju svih 576 jedinica lokalne i regionalne samouprave, a provodi se s ciljem utvrđivanja aktualne razine transparentnosti i odgovornosti, detektiranja trendova, unaprjeđenja suradnje s civilnim društvom te uvida u funkcioniranje mjesne samouprave, dakle u području širem od same transparentnosti i otvorenosti. U dosadašnja tri istraživanja, obuhvaćeno je pet osnovnih dimenzija transparentnosti: javnost rada predstavničkog tijela, javnost rada izvršne vlasti, pravo na pristup informacijama, suradnja sa zajednicom te mjesna samouprava. Od kraja lipnja do početka listopada 2014. godine po treći put je provedeno istraživanje transparentnosti i odgovornosti svih jedinica lokalne i regionalne samouprave, a najbolje su rezultate ostvarili gradovi Rijeka, Slavonski Brod, Vodice, Pazin i Labin. Najveći napredak pokazala je Općina Belica, dok je najtransparentnija Varaždinska županija. S obzirom na proaktivnu objavu informacija, istraživanje

je pokazalo da je zabrinjavajuće što većina jedinica manjkavo ili uopće ne poštuje zakonske odredbe vezane uz obvezu proaktivne objave informacija na svojim službenim stranicama.

Za ocjenu stanja u području transparentnosti određene pokazatelje može pružiti i Istraživanje odnosa vladinih i državnih tijela prema novinarima koje su proveli udruga GONG i Zbor istraživačkih novinara Hrvatskog novinarskog društva među novinarima koji često komuniciraju s Vladom, ministarstvima, Uredom predsjednika Republike, Uredom predsjednika Sabora te Hrvatskim zavodom za zdravstveno osiguranje, a kako bi se potaknula što veća transparentnost i otvorenost navedenih tijela. Koristeći metodu strukturiranog anketnog upitnika, 117 novinara nacionalnih medija koji redovito ili povremeno komuniciraju s nekim od 24 Vladina ili državna tijela, vrednovalo je na skali od 1 do 5 uobičajenu kvalitetu i brzinu odgovora koje dobivaju. Istraživački rezultati pokazali su značajnu razliku u ocjenama pojedinih tijela, što zapravo znači da prakse tih tijela uvelike ovise o njihovim dužnosnicima i službenicima zaduženima za odnose s javnošću. Što se tiče konkretnosti komunikacije, brzine odgovora na upite, potpunosti odgovora, ažurnosti u objavi informacija, priopćenja i drugih materijala na internetskim stranicama tijela te pridržavanja rokova u odgovorima na upite na koje se primjenjuje Zakon o pravu na pristup informacijama, novinari su generalno zadovoljni, iako je iskazano nezadovoljstvo u pogledu nejednakog tretmana novinara te pretjerane uporabe neformalnih kanala komuniciranja s medijima. Nakon objave rezultata istraživanja, u svrhu poboljšanja cjelokupne komunikacije tijela javne vlasti i novinara, Zbor istraživačkih novinara HND-a uputio je nekoliko konkretnih zahtjeva, koji se uglavnom odnose na povećanje transparentnosti i neposrednosti komunikacije vrha izvršne vlasti kroz uvođenje otvorenih konferencija za novinare jednom mjesečno, reguliranje odgovornosti Ureda za odnose s javnošću tijela javne vlasti, usklađivanje Zakona o medijima sa Zakonom o pravu na pristup informacijama, osiguravanje zaštite Povjerenika za informiranje u pravnoj proceduri podnošenja novinarskih upita, razvijanje preduvjeta za povećanje proaktivnosti novinara u korištenju Zakona o pravu na pristup informacijama te educiranje novinara o spomenutom Zakonu, radi poštivanja procedure regulirane zakonskim odredbama.

Ocjena stanja i preporuke za poboljšanje

Usprkos pomacima u proaktivnoj objavi informacija, Povjerenica za informiranje ocjenjuje stanje u području proaktivne objave kao bitno nepromijenjeno u odnosu na prošlu godinu. Osim pozitivnog pomaka u objavi Središnjeg državnog portala, koji sustavno prikazuje informacije o radu Vlade i državne uprave te pojedinačnih poboljšanja internetskih stranica i usklađivanja sa Zakonom u tom smislu pojedinih tijela, samoinicijativno ili potaknuto postupanjem Povjerenice za informiranje, tijela javne vlasti još imaju velik posao pred sobom kako svoje internetske stranice dovela u suglasnost sa Zakonom. Osim što neka tijela nemaju internetsku stranicu ili je neredovito ažuriraju iz različitih razloga (neznanje, opterećenost službenika, slaba komunikacija unutar tijela), primijećen je problem formata dokumenta, pristupačnosti stranice, jasnoća informacije i slično. Također, Digitalni informacijsko-dokumentacijski ured izvješćava o nezadovoljavajućem stupnju dostave dokumenata u Središnji katalog. Iako je Povjerenica za informiranje izradila nacrt upute za primjenu članka 10. Zakona, s objavom iste se zastalo zbog očekivanih izmjena Zakona, a kako se ne bi dodatno zbunjivalo tijela javne vlasti.

Kao i u prošlom izvještajnom razdoblju Povjerenica za informiranje ističe nekoliko preporuka za poboljšanje postojećeg stanja:

- Sva tijela javne vlasti trebaju imati Internet stranicu na kojoj će biti objavljene sve potrebne informacije i dokumenti, sukladno članku 10. Zakona, pravovremeno i na lako pretraživ način. Iako u Zakonu nije pobliže opisano što znači „lako pretraživ način“, Povjerenica za informiranje je mišljenja da to podrazumijeva objavljivanje informacija na vidljiv i lako dostupan način, bez ulaganja dodatnog napora korisnika, čime bi se smanjio i sam broj podnesenih zahtjeva. Također, da bi se zadovoljio standard lake pretraživosti, Povjerenica za informiranje preporučuje izbjegavanje korištenja neodgovarajućih formata dokumenata (npr. učestalo korištenje PDF skeniranih dokumenata koji nemaju mogućnost pretraživanja, a zauzimaju velik prostor).
- Potrebno je provoditi kontinuirano usavršavanje službenika za informiranje i drugih osoba u tijelu javne vlasti kako bi se poboljšao sam proces objave informacija te omogućila razmjena iskustava i uočenih problema u radu, sa svrhom iznalaženja rješenja za iste.
- Službenici za informiranje u tijelima javne vlasti trebaju podršku čelnika tijela i ostalih službi u tijelu, kako bi mogli pravodobno, potpuno i točno objavljivati što veći broj informacija. Istovremeno je potrebno osigurati zaštitu podataka za koje postoje zakonska ograničenja pristupa.
- Postojeća metodologija prikupljanja podataka putem izvješća tijela javne vlasti pokazala je mnoge nedostatke, jer se na temelju ovako prikupljenih podataka ne može na cjelovit i jednoznačan način ocijeniti ispunjavanje obveze proaktivne objave informacija tijela javne vlasti, s obzirom da dostavljeni podaci nisu potpuni ni pravilno strukturirani, stoga će Povjerenica za informiranje poraditi na izmjeni metodologije, u okviru svojih zakonskih ovlasti.
- Tijela javne vlasti dužna su dostavljati dokumente u Središnji katalog službenih dokumenata koji vodi Digitalni informacijsko-dokumentacijski ured, sukladno čl. 10., stavak 2. i pripadajućem pravilniku koji precizira način i oblike dostave.
- Potrebno je izraditi uputu za provedbu članka 10. kako bi se tijela potaklo i olakšalo usklađivanje sa Zakonom, što će Povjerenica učiniti u idućem izvještajnom razdoblju.
- Potrebno je provesti ciljana istraživanja proaktivne objave pojedinih skupina tijela javne vlasti, osobito lokalnih jedinica, trgovačkih društava, agencija i slično, što će Povjerenica u idućem izvještajnom razdoblju, sukladno kapacitetima, činiti.

4 Savjetovanja s javnošću u postupcima donošenja zakona, propisa i drugih akata

Glavna svrha savjetovanja s javnošću jest prikupljanje mišljenja i prijedloga zainteresirane i druge javnosti o namjeravanom načinu pristupanju nekom društvenom problemu i mjerama koje se žele poduzeti za njegovo rješavanje te načinu pravnog uređenja nekog pitanja i društvenih odnosa putem zakona i drugih propisa, odnosno podzakonskih i općih akata koja nadležna tijela javne vlasti pripremaju ili donose. U postupku savjetovanja sudionicima se omogućava da svojim znanjem, iskustvom i stručnošću u ime skupina i interesa koje zastupaju utječu na sadržaj određenog propisa odnosno da kao građani i druge osobe na koje se zakon, drugi propis ili akt primjenjuje daju svoje mišljenje i eventualno istaknu moguće probleme ili posljedice koje bi nastale predviđenom normom ili aktivnošću. Provedba savjetovanja s javnošću u novije se vrijeme provodi internetskim savjetovanjem, ali i dalje ostaju aktualni tradicionalni načini prikupljanja mišljenja i prijedloga javnosti putem javnih rasprava, savjetodavnih skupina ili tijela, te se pojavljuju neke nove metode, kao što su fokus grupe i slično. Savjetovanjima s javnošću o nacrtima i prijedlozima propisa i strateških odnosno planskih dokumenata ostvaruje se otvorenost javne vlasti i osigurava demokratski legitimitet odlukama koje donosi.

U Republici Hrvatskoj je od 2009. u primjeni Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (Narodne novine 140/09) kojega je donijela Vlada RH, u svrhu provedbe savjetovanja pri donošenju zakona, drugih propisa i akata (rezolucija, deklaracija, strategija, programa i drugo) od strane tijela državne uprave i ureda Vlade RH. Njegova se primjena na odgovarajući način očekivala i od jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba koje imaju javne ovlasti u postupcima donošenja općih akata kojima uređuju pitanja iz svoga djelokruga, a kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana ili druga pitanja od interesa za opću dobrobit građana i pravnih osoba na njihovu području, odnosno području njihove djelatnosti (uređenje naselja i stanovanja, prostorno planiranje, komunalna djelatnost i druge javne službe, zaštita okoliša, i drugo). Istovremeno, Zakonom o sustavu državne uprave je još od 1993. godine propisana mogućnost (ne i obaveza) objave nacrta propisa za koje je javnost posebno zainteresirana putem medija uz pozivanje javnosti na iznošenje primjedbi. Ta je mogućnost o kojoj odlučuju čelnici tijela državne uprave i dalje je predviđena člankom 79. stavak 2. Zakona o sustavu državne uprave (Narodne novine 150/11). Također, važno je istaknuti da je obaveza savjetovanja u odnosu na odluke kojima se utječe na okoliš propisana Zakonom o zaštiti okoliša od 2007. (Narodne novine 110/07) i uređena trenutno važećim člancima 162-166. Zakona o zaštiti okoliša (Narodne novine 80/13) te posebnom Uredbom, a u skladu s međunarodnim dokumentima (Aarhuška konvencija), koji obvezuju kako tijela državne uprave tako i lokalne i područne (regionalne) jedinice. Također, Zakonom o prostornom uređenju (Narodne novine 153/13) je propisana obaveza provedbe sudjelovanja u postupcima izrade prostornih planova. Osim toga, provedba savjetovanja sa zainteresiranom javnošću dio je postupka procjene učinaka propisa sukladno Zakonu o procjeni učinaka propisa (Narodne novine 90/11).

Zakonom o pravu na pristup informacijama iz 2013. po prvi put je zakonom propisana opća obaveza provedbe savjetovanja s javnošću koja se odnosi na tijela javne vlasti nadležna za izradu

zakona i podzakonskih akata (tijela državne uprave i druga tijela koja donose podzakonske akte), kao na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima kada donose opće akte kojima uređuju pitanja iz svog djelokruga, a kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, ili njima uređuju druga pitanja od interesa za opću dobrobit građana i pravnih osoba na njihovu području, odnosno na području njihove djelatnosti (uređenje naselja i stanovanja, prostorno planiranje, komunalna djelatnost i druge javne službe, zaštita okoliša, i drugo).

Obveze tijela javne vlasti u provedbi savjetovanja obuhvaćaju (1) donošenje i objavu na internetskim stranicama godišnjeg plana normativnih aktivnosti i plana savjetovanja, kako bi se javnost upoznala s namjeranim normativnim aktivnostima i planiranim savjetovanjima te vremenu i načinu njihove provedbe; (2) objavu nacrtu zakona, drugog propisa ili akta o kojem se provodi savjetovanje u pravilu u trajanju od 30 dana, uz objavu razloga za njihovo donošenje te ciljeva koje se želi postići; (3) po provedenom savjetovanju, tijela javne vlasti dužna su na internetskoj stranici objaviti izvješće o provedenom savjetovanju uključujući prihvaćene i neprihvaćene primjedbe i prijedloge.

Iskorak učinjen regulacijom savjetovanja u Zakonu o pravu na pristup informacijama u odnosu na ranije uređenje putem Kodeksa odnosno Zakona o sustavu državne uprave odnosno zakone kojim se uređuju posebni postupci ili vrsta informacija jest značajan: prvo, Zakon je u odnosu na Kodeks hijerarhijski viši propis i propis veće pravne snage, kao temeljni pravni instrument kojim se uređuju prava i obveze. Drugo, Zakon propisuje obvezatnu provedbu savjetovanja, za razliku od Zakona o sustavu državne uprave koji ih ostavlja fakultativnim. Treće, Zakon o pravu na pristup informacijama propisuje dvostruko dulji rok za provedbu savjetovanja u odnosu na rok iz Kodeksa. Četvrto, Zakonom je u članku 62., stavak 1., točka 1., predviđena mogućnost sankcioniranja tijela javne vlasti koje ne objavljuje informacije sukladno članku 11., dakle ne objavljuje plan savjetovanja i nacрте odnosno prijedloge propisa i akata koje priprema ili donosi. Valja naglasiti da su u vrijeme pripreme odnosno po donošenju Zakona i Hrvatski sabor i Vlada Republike Hrvatske u svoje poslovnike uvrstile odredbe o obveznosti dostave izvješća o provedenom savjetovanju (Poslovnik Hrvatskog sabora, Narodne novine 81/13, čl. 174., st. 4., Poslovnik Vlade RH, Narodne novine 150/11, 121/12, čl. 30., stavak 4.)

U svrhu praćenja provedbe ove zakonske odredbe Povjerenica za informiranje se rukovodila izjavljenim predstavkama građana, postavljenim upitima te postupanju na vlastitu inicijativu kao i izvješćem Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske o praćenju provedbe Kodeksa u odnosu na tijela državne uprave i urede Vlade.

Tijekom 2014. godine Povjerenica za informiranje zaprimila je 14 predstavki korisnika, od toga 13 (93%) predstavki istog podnositelja, a koje su se odnosile na provedbu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću koja su provodila ministarstva i 1 (7%) predstavku koja se odnosila na način provođenja javne raspravu o statutu Hrvatske obrtničke komore.

Većina predstavki odnosila se na nepoštivanje članka 11. Zakona o pravu na pristup informacijama od strane ministarstava u dijelu koji se odnosi na donošenje i objavu na internetskim stranicama godišnjeg plana normativnih aktivnosti i plana savjetovanja o nacrtima zakona i drugih propisa, provedbu savjetovanja u roku od 30 dana te objavu izvješća o provedenom savjetovanju uključujući prihvaćene i neprihvaćene primjedbama i prijedlozima. Podnositelj je podnio predstavke za provođenje nadzora nad Ministarstvom znanosti obrazovanja

i sporta, Ministarstvom regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, Ministarstvom pravosuđa, Ministarstvom graditeljstva i prostornoga uređenja, Ministarstvom rada i mirovinskoga sustava, Ministarstvom socijalne politike i mladih, Ministarstvom zdravlja, Ministarstvom obrane, Ministarstvom pomorstva, prometa i infrastrukture i Ministarstvom uprave.

Podnositelj predstavke je ukazao da Ministarstvo obrane, Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije, Ministarstvo pravosuđa, Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja, Ministarstvo rada i mirovinskog sustava i Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture nisu donijeli planske dokumente iz članka 11., stavak 1. Zakona, odnosno godišnji plan normativnih aktivnosti i plan savjetovanja s javnošću. Povjerenica za informiranje zatražila je od ministarstava očitovanja i upozorila na obvezu usklađivanja postupanja s člankom 11., stavak 1. Zakona. Iz dobivenih očitovanja ministarstava na dostavljene predstavke vidljivo je da ministarstva nisu bila u dovoljnoj mjeri upoznata sa svojim obvezama prema Zakonu o pravu na pristup informacijama te da su smatrala da se njihove obveze ispunjene donošenjem Godišnjeg plana normativnih aktivnosti od strane Vlade, a koji predstavlja planski dokument koji obuhvaća nacрте prijedloga zakona koji će se uputiti Vladi tijekom proračunske godine i koji se donosi temeljem članka 9. Zakona o procjeni učinaka propisa (Narodne novine 90/11). Stoga ministarstva nisu niti uvrštavala u plan normativnih aktivnosti podzakonske propise niti su ga dopunjavala tijekom godine prema potrebi. Također je iz odgovora utvrđeno da se godišnji plan normativnih aktivnosti zamjenjuje s godišnjim planom rada tijela. Povjerenica je stoga uputila ministarstva na donošenje godišnjeg plana normativnih aktivnosti koji uključuje i zakone i podzakonske propise te planove savjetovanja, kao i na potrebu redovitog ažuriranja tih planova, kao i da objavljuju informaciju o imenovanim radnim skupinama ili povjerenstvima za izradu propisa na internetskoj stranici.

U odnosu na nepoštivanje zakonskog roka od 30 dana za provedbu savjetovanja odnosno prekratko određivanje trajanja savjetovanja, podnositelj je Povjerenici za informiranje ukazao da se Ministarstvo prometa, pomorstva i infrastrukture, Ministarstvo znanosti obrazovanja i sporta, Ministarstvo socijalne politike i mladih te Ministarstvo zdravlja prilikom donošenja zakona i drugih propisa ne pridržavaju propisanog roka trajanja savjetovanja sa zainteresiranom javnošću te isti u pravilu iznosi sedam do deset dana. Najveći broj predstavki kojima je zatraženo produženje roka za savjetovanje odnosio se na Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta te je podnositelj predstavke ukazao kako je dulje vrijeme upozoravao da 80% savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u navedenom Ministarstvu traje manje od zakonom propisanih 30 dana. Podnositelj predstavki je zamolio da Povjerenica za informiranje zatraži od nadležnih ministarstava produženje roka za javna savjetovanja. Povjerenica za informiranje je zatražila očitovanje zbog nepostupanja sukladno obvezama propisanim u članku 11. stavku 2. Zakonu i zatražila ispunjavanje navedenih obveza. Uvidom u internetske stranice ministarstava kao i iz dostavljenih očitovanja na izjavljene predstavke uočeno je da se ministarstva pozivaju na Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (Narodne novine 140/09) u kojem je predviđen rok od 15 dana za provedbu savjetovanja. Ministarstva su nakon zaprimanja zahtjeva za očitovanjem i ukazivanjem na zakonom propisane obveze postupila, u slučajevima u kojima je to bilo moguće, po traženju Povjerenice za informiranje.

Primjeri iz prakse:

- Podnositelj predstavke je ukazao kako Ministarstvo obrane nije donijelo planove iz članka 11. stavka 1. Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine 25/13). Nakon zatraženog očitovanja Ministarstvo obrane je izvijestilo kako su naknadno izradili Plan savjetovanja o propisima za 2014. godinu te su izvijestili da će u skladu s odredbom članka 11., stavak 2. Zakona na službenim internetskim stranicama Ministarstva radi savjetovanja sa zainteresiranom javnošću biti objavljeni nacrti svih propisa obuhvaćeni Planom savjetovanja o propisima za 2014. godinu.
- Ministarstvo znanosti, obrazovanje i sporta otvorilo je dana 21. veljače 2014. godine 3 javne rasprave i to o Nacrtu Odluke o elementima i kriterijima za izbor kandidata za upis u 1. razred srednje škole u školskoj godini 2014./2015., Nacrtu Pravilnika o djelokrugu rada tajnika te administrativno-tehničkim i pomoćnim poslovima koji se obavljaju u osnovnoj školi i Nacrtu Pravilnika o tjednim radnim obvezama učitelja i stručnih suradnika u osnovnoj školi. Savjetovanja su otvorena u trajanju od samo deset radnih dana, a odvijaju se istodobno. Također Ministarstvo znanosti, obrazovanje i sporta je otvorilo dana 31. siječnja 2014. godine javnu raspravu o nacrtu Pravilnika o postupku utvrđivanja najviše razine cijena udžbenika i pripadajućih dopunskih nastavnih sredstava u trajanju od samo sedam dana, odnosno pet radnih dana. Navedeno Ministarstvo je otvorilo dana 20. ožujka 2014. godine dvije javne rasprave i to o Nacrtu Pravilnika o uvjetima, postupku i načinu ostvarivanja prava na besplatne udžbenike vojnih i civilnih invalida rata i Nacrtu Pravilnika o uvjetima, postupku i načinu ostvarivanja prava na besplatne udžbenike hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji u trajanju do 14. travnja 2014. godine, za produženje roka za javnu raspravu o Nacrtu Pravilnika o postupku utvrđivanja najviše razine cijene udžbenika i pripadajućih dopunskih nastavnih sredstava.
- Od Ministarstva socijalne politike i mladih je zatraženo produženje roka za Nacrt prijedloga Pravilnika o minimalnim uvjetima prostora, opreme i broja potrebnih stručnih i drugih radnika centra za socijalnu skrb i podružnice.
- Povjerenica za informiranje je zatražila da Ministarstvo zdravlja javnu raspravu o Nacrtu prijedloga Pravilnika o načinu prikupljanja medicinske dokumentacije te utvrđivanje uvjeta i pretpostavki za promjenu spola i/ili života u drugom rodnom identitetu.
- Ministarstvo uprave je otvorilo dana 4. lipnja 2014. godine dva internetska savjetovanja sa zainteresiranom javnošću: o Nacrtu Pravilnika o obrascima izvotka i potvrde koje se izdaju iz registra životnog partnerstva i o Nacrtu Pravilnika koje se odvijaju istodobno i to 18 dana.
- Podnositelj predstavke je izjavio predstavku kojom je zatražio produženje roka za javnu raspravu o Nacrtu prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zračnom prometu s konačnim prijedlogom Zakona, Prijedloga Pravilnika o korištenju cestovnog zemljišta i obavljanju pratećih djelatnosti na javnoj cesti i Prijedlogu Pravilnika o uvjetima za projektiranje i izgradnju priključaka i prilaza na javnu cestu te zbog neobjavlivanja

sastava radnih skupina ili povjerenstava koje su sastavljale predložene nacрте propisa od strane Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture.

- U odnosu na izostanak objavljivanja povratnih informacija o prihvaćenim i neprihvaćenim primjedbama prikupljenim u postupku savjetovanja podnositelj predstavke ukazao da je Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta imalo otvorenu javna rasprava o Nacrtu Plan razvoja znanstvenoistraživačke infrastrukture u Republici Hrvatskoj od 19. prosinca 2013. do 21. siječnja 2014. te kako sedamdeseti dan od okončanja javne rasprave navedeno Ministarstvo nije objavilo povratnu informaciju o javnoj raspravi nego je objavilo da je donijelo Plan.
- U odnosu na predstavku koja se odnosila na Hrvatsku obrtničku komoru (dalje u tekstu: HOK), navedena Komora nije u javnu raspravu o Statutu HOK-a uključila sve svoje članove, nego samo upravna tijela obrtničkog komorskog sustava (upravna tijela HOK-a, područnih obrtničkih komora i udruženja obrtnika). Time su, smatrao je podnositelj, samo neki obrtnici, aktivni članovi toga sustava bili privilegirani kao obrtnički funkcionari, dok su ostali, „obični“ članovi - obrtnici, bili zakinuti. Ujedno HOK nije na svojim internetskim stranicama objavio Nacrt prijedloga Statuta HOK-a. Povjerenica za informiranje je upozorila HOK na obvezu iz članka 11. Zakona te nakon zaprimanja očitovanja u kojem se navelo da je Nacrt prijedloga Statuta koji je upućen u javnu raspravu na sve županijske obrtničke komore i sva udruženja obrtnika s ciljem organiziranja aktivnog i učinkovitog sudjelovanja obrtnika u iznošenju svojih primjedbi i prijedloga na Nacrt prijedloga Statuta te objedinjavanja istih od strane njihovih udruženja obrtnika i županijskih obrtničkih komora. S obzirom da u ovom slučaju zainteresiranu javnost predstavlja oko 180 000 zaposlenih u obrtima koji nisu nužno uključeni u rad područnih tijela komora i udruženja, a odredbe statuta mogu imati značajan učinak na ostvarivanje njihovih prava, Povjerenica za informiranje je upozorila HOK da je u budućnosti dužan postupati sukladno odredbi članka 11. Zakona.

Iz dostavljenih godišnjih izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama također su uočljivi određeni problemi u primjeni zakonske obveze iz članka 11. Tako je u odnosu na pitanje o provedenim savjetovanjima s javnošću i obvezama iz članka 11. većina tijela javne vlasti navodila da nisu provodila savjetovanja jer ne smatraju da su ih obveza provoditi ili jer, kako ocjenjuju, nisu donosila akte kojima se utječe na interese građana i pravnih osoba, te iz istih razloga nisu donosila planove savjetovanja.

S druge strane, pojedine pravne osobe s javnim ovlastima, osobito agencije (npr. HANFA, HERA, HAKOM), navodile su da su provodile savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, što je vidljivo i iz dostavljenih poveznica. Također, istaknuto je da kod tijela koja donose velik broj podzakonskih akata provedba savjetovanja zahtijeva značajan radni angažman.

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u pravilu su izvješćivale o provedbi savjetovanja u odnosu na prostorno planske dokumente, strategije razvoja ili nacrt proračuna, što su obvezni učiniti po posebnim zakonima, ali je uglavnom zaobiđeno ispunjavanje obveze provedbe savjetovanja za najveći dio općih akata kojim zaista neposredno utječu na interese građana i pravnih osoba. Također, lokalne jedinice ističu u izvješću da kod donošenja proračuna raspisuju javne pozive udrugama građana, ustanovama i drugim zainteresiranim stranama, putem medija i objavom u dnevnom tisku, da se jave sa svojim prijedlozima programa koji se potom

razmatraju te uključuju ili ne uključuju u Proračun. Naglašavaju da sve akte vezane uz proračun također objavljuju na Internet stranici.

Tijela javne vlasti također su naglasila potrebu za kvalitetnom i kontinuiranom edukacijom službenika za informiranje o provedbi savjetovanja, kao i potrebu za detaljnim opisom poslova službenika za informiranje i povezivanjem s poslovima savjetovanja sa zainteresiranom javnošću.

Primjeri dobre prakse:

- Hrvatska energetska regulatorna agencija je dostavila poveznicu na kojoj objavljuju savjetovanja sa zainteresiranom javnošću: <http://www.hera.hr/hr/html/savjetovanja.html>
- Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti (HAKOM) je izvijestila kako u skladu sa svojim obvezama o javnosti rada, svi nacrti zakona i drugih propisa prolaze postupak javne rasprave. Navode kako su sve dosadašnje provedene rasprave dostupne na poveznici <http://www.hakom.hr/default.aspx?id=116>. Za svaku raspravu objavljuje se razlog donošenja i cilj koji se želi postići provođenjem rasprave, uz datum otvaranja i datum zatvaranja javnog poziva u svrhu prikupljanja mišljenja svih zainteresiranih strana. Nakon provedene rasprave objavljuju se prihvaćene i neprihvaćene primjedbe i prijedlozi. Na [poveznici http://www.hakom.hr/userDocImages/Registracija%20korisnika%20i%20postavljanje%20kometara%20na%20javnu%20raspravu-v1.0.pdf](http://www.hakom.hr/userDocImages/Registracija%20korisnika%20i%20postavljanje%20kometara%20na%20javnu%20raspravu-v1.0.pdf) se nalazi uputa za registraciju i postavljanje komentara na javnu raspravu. U javnu raspravu se mogu uključiti samo registrirani korisnici, što je praksa koju bi trebalo napustiti.
- Ministarstvo poduzetništva i obrta je pokrenulo aplikaciju e-savjetovanje kojim će se olakšati sudjelovanje zainteresirane javnosti u procesu donošenja odluka i propisa. Cilj aplikacije je uključiti poslovne organizacije i poduzetnike u izradu propisa u njihovoj inicijalnoj fazi, prikupiti njihove stavove posebice u segmentu procjene ekonomskih učinaka propisa na njihovo poslovanje te ih uključiti pri donošenju propisa. Aplikacija je dostupna na: <https://esavjetovanja.minpo.hr/ECon/Dashboard>

Ured za udruge je u svom Izješću o provedbi savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata u 2014. godini (usvojeno na sjednici Vlade 5. ožujka 2015.) prikupio i obradio izvješća o provedenim savjetovanjima u odnosu na 57 tijela (ministarstava, državnih ureda i državnih upravnih organizacija, Vladinih ureda, agencija). Od 57 državnih tijela kojima je upućen zahtjev za izvještavanjem, 31 tijelo je provodilo savjetovanja u 2014. godini te, sukladno tome, dostavilo Uredu za udruge izvješće o provedenim savjetovanjima. Prema dostavljenim podacima, ovih 31 državnih tijela u 2014. godini provelo je postupak savjetovanja sa zainteresiranom javnošću za ukupno 504 zakona, drugih propisa i akata, a od toga je tijekom 2014. usvojeno njih ukupno 404. Ovome treba pridodati i 40 savjetovanja koja su provedena sukladno Zakonu o procjeni učinaka propisa (Narodne novine 90/2011). U konačnici dolazi se do ukupnog broja od 544 provedenih javnih savjetovanja o nacrtima zakona, drugih propisa i akata u 2014. godini, što je 45% savjetovanja više u odnosu na 2013. godinu kada su provedena 374 savjetovanja. U odnosu na 2012 godinu kada su provedena 144 javna savjetovanja

riječ je o porastu od 277%, a u uspoređi s 2011. godinom kada su državna tijela provela 48 savjetovanja, 2014. godine donosi porast od čak 1033%.

Kako se ističe u Izješću, napredak u primjeni standarda savjetovanja s javnošću te stalni porast broja provedenih savjetovanja jasni su indikatori jačanja otvorenosti u radu državnih tijela te širenja trenda participativnog odlučivanja o pitanjima od javnog interesa. Ovi pozitivni pomaci su rezultat značajnih napora brojnih državnih tijela ali i zagovaranja organizacija civilnog društva u različitim područjima djelovanja. U 2014. godini nastavljeno je kontinuirano ulaganje u jačanje sposobnosti državnih i javnih službenika za upravljanje procesom i metodama savjetovanja kroz radionice Ureda za udruge provedene u suradnji s Državnom školom za javnu upravu te održavanje sastanaka koordinatora savjetovanja iz tijela državne uprave i Vladinih ureda. Ovim naporima zasigurno treba pridodati i aktivnosti nadležnih tijela na području procjene učinaka propisa.

Ocjena stanja i preporuke

U cjelini, iz prikupljenih podataka i praćenja Povjerenice za informiranje uočeno je da postoje kvantitativni i blagi kvalitativni pomaci u provedbi savjetovanja s javnošću, s obzirom da su tijela javne vlasti sve više upoznata s ovom obvezom i da je, uglavnom na središnjoj razini, u pravilu i provode. Međutim, i dalje postoje problemi u pravilnoj primjeni zakonske odredbe kao i osiguravanje primjene od strane tijela na lokalnoj razini kao i pravnih osoba s javnim ovlastima, a odnose se na slijedeće:

- tijela javne vlasti većinom ne donose godišnji plan normativnih aktivnosti niti plan savjetovanja niti ih dopunjuju tijekom godine, omogućujući tako zainteresiranoj javnosti da se pravovremeno informira o mogućim promjenama ili donošenju propisa te uključi u savjetovanje temeljem odgovarajuće pripreme. Tijela državne uprave su temeljem aktivnosti Povjerenice za informiranje uskladila svoja postupanja sa Zakonom, ali problem u odnosu na ostala tijela, osobito jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te udruge postoji i dalje.
- tijela javne vlasti sklona su ignorirati rok od 30 dana za provedbu savjetovanja, čak i u slučajevima kada su u prethodno provedenim savjetovanjima upozorena na kratkoću rokova za savjetovanje; pri tome se tijela i dalje pozivaju na kraći rok propisan Kodeksom bez obzira na to što je Zakonom propisan dulji rok, a u nekim slučajevima rokovi su kraći i od 15 dana propisanih Kodeksom. Iako u određenim slučajevima skraćivanje roka može biti opravdano, što je potrebno obrazložiti pri objavi savjetovanja (posebice ako se radi o manjim izmjenama propisa koje su tehničke prirode, a donošenje propisa je preduvjet za neku mjeru pravne ili faktičke prirode kojom se bitno ne dira u prava i interese građana i pravnih osoba), načelno skraćivanje rokova kao i provedba savjetovanja u vrijeme blagdana i godišnjih odmora dovodi do neopravdanog kraćenja rokova i negativno se odražava na provedbu savjetovanja i smisao sudjelovanja građana u odlučivanju tijela javne vlasti.
- pri objavi dokumenata za savjetovanje učestalo nedostaju uvodni tekstovi kojima se razjašnjavaju ciljevi koji se žele postići propisom odnosno tekst propisa koji se mijenja

nacrtom odnosno prijedlogom, a koji su nužni da bi se javnost na odgovarajući način mogla uključiti u savjetovanje;

- tijela javne vlasti propuštaju na Internet stranici objaviti prihvaćene i neprihvaćene primjedbe i prijedloge ili izostavljaju obrazloženja za neprihvatanje primjedbe;
- tijela javne vlasti imaju problem razlučiti svoje obveze prema Zakonu o pravu na pristup informacijama koje se odnose na planiranje savjetovanja i provedbu savjetovanja za načelno sve zakone, podzakonske propise i akte, te obveze prema drugim zakonima i aktima (Zakon o procjeni učinaka propisa, Zakon o zaštiti okoliša, Zakon o prostornom uređenju), koji se odnose na specifične vrste dokumenata ili informacija odnosno postupke. Stoga ostaje problem nepoštivanja ove odredbe na osobito na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini kao i od strane pravnih osoba s javnim ovlastima, a u odnosu na središnja tijela u pogledu podzakonskih propisa;
- iz izuzetno malog broja predstavlja koje su ujedno podnesene od samo dvije fizičke osobe vidljivo je da *građani i pravne osobe nisu upoznati sa zakonskom odredbom i nadležnosti Povjerenika za informiranje za provedbu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću ili ne pokazuju interes za ukazivanjem na propuste tijela javne vlasti u primjeni ove odredbe.*

S obzirom na važnost savjetovanja za transparentnost i otvorenost javne vlasti kao i ostvarivanje demokratskog društva i vladavine prava, kao i uočene probleme u primjeni, Povjerenica je osim postupanja po predstavkama i odgovaranja na upite tijela javne vlasti kojima se u pojedinačnim slučajevima usklađuje stvarno stanje sa zakonskim obvezama, podržala i najavljenju uspostavu aplikacije e-savjetovanja čija će se primjena osigurati od strane Vlade za sva tijela državne uprave. Također, tijekom 2014. izrađen je nacrt upute za provedbu članka 11. Zakona, pri čijoj je izradi konzultiran i Ured za udruge Vlade RH, a kako bi se potakla odgovarajuća primjena članka 11. u svim tijelima javne vlasti. Međutim, s objavom i upućivanjem upute tijelima zastalo se zbog očekivanih izmjena Zakona i moguće izmjene samog članka 11., za čime je potreba prepoznata i ranije zbog nedovoljne jasnoće odredbe. Dodatno, s obzirom na predviđene inspekcijske nadzore u 2015. Povjerenica namjerava poduzeti odgovarajuće mjere kako bi se primjena ove odredbe nadzirala u okviru inspekcijskog nadzora, kao i odgovarajućim stručno-analitičkim metodama.

Preporuke za poboljšanje stanja u vezi s provedbom članka 11. Zakona u osnovi su iste kao i u prošlom izvještajnom razdoblju i odnose se na slijedeće:

- (1) *sva tijela javne vlasti trebaju provoditi savjetovanja s javnošću u svim slučajevima kada uređuju pitanja iz svog djelokruga, reguliraju određena prava i obveze ili utječu na interese pojedinih društvenih skupina ili na javni interes, kao i kada donose programske dokumente;*
- (2) *savjetovanja treba planirati na godišnjoj razini, pri čemu tijelo javne vlasti treba usvojiti godišnji plan normativnih aktivnosti i plan savjetovanja te ih dopunjavati po potrebi tijekom godine;*
- (3) *tijela javne vlasti trebaju objaviti sve potrebne dokumente za savjetovanje, uključujući obrazloženje razloga koji se žele postići propisom, propis koji se mijenja, kao i izvješće o prihvaćenim i neprihvaćenim primjedbama;*

-
- (4) savjetovanja trebaju *trajati u pravilu 30 dana*, a eventualne razloge za kraće trajanje treba obrazložiti. Vrijeme provedbe savjetovanja treba odrediti na način da omogući najširem krugu javnosti da se u savjetovanje zaista i uključi.
 - (5) tijela javne vlasti dužna su *čuvati dokumentaciju* nastalu u postupku savjetovanja najmanje dvije godine, a u skladu s propisima koji se odnose na arhivsko gradivo
 - (6) tijela javne vlasti *ne trebaju se nužno ograničiti na provedbu internetskog savjetovanja*, već su uz njega slobodna koristiti i druge metode (npr. javna rasprava, fokus grupe, i sl.)
 - (7) potrebno je osigurati odgovarajuću *edukaciju o savjetovanjima* za tijela javne vlasti, osobito na razini lokalne i područne (regionalne) samouprave kao i za pravne osobe s javnim ovlastima
 - (8) potrebno je *jačati svijest građana, civilnog društva i privatnog sektora* o savjetovanjima s javnošću u postupcima izrade zakona, drugih propisa i akata i njihovom pravu na uključivanje u odlučivanje tijela javne vlasti te mehanizmima za ostvarivanje tog prava.

5 Javnost rada tijela javne vlasti

Člankom 12. Zakona o pravu na pristup informacijama propisana je obveza tijela javne vlasti da informiraju javnost o vremenu održavanja i dnevnom redu zasjedanja ili sjednica službenih tijela te načinu njihova rada te o mogućnostima neposrednog uvida u njihov rad (broj raspoloživih mjesta, mogući video ili tonski prijenos sjednice i sl.), uključujući podatak o broju osoba kojima se može istodobno osigurati neposredan uvid u rad tijela javne vlasti, pri čemu se mora voditi računa o redoslijedu prijavljivanja. Također, tijela javne vlasti nisu dužna osigurati neposredan uvid u svoj rad kada se radi o pitanjima u kojima se po zakonu javnost mora isključiti, odnosno ako se radi o informacijama za koje postoje ograničenja prava na pristup prema odredbama ovog Zakona. U osnovi, tijela na koja se u najvećoj mjeri odnosi ova odredba su predstavnička tijela građana i izvršne vlasti - Hrvatski sabor, Vlada RH, općinska i gradska vijeća, županijske skupštine i skupština Grada Zagreba, kao i druga tijela u okviru zakona.

Povjerenik za informiranje nije proveo sustavno praćenje ove odredbe, s obzirom na opterećenost kapaciteta postupanjem po žalbama i s njima povezanim upravnim sporovima te predstavkama. Stoga se podaci o provedbi ove odredbe uglavnom temelje na podnesenim predstavkama, sporadičnim uvidom u Internet stranice tijela javne vlasti te dostavljenim odgovorima u godišnjim izvješćima tijela javne vlasti.

U praksi Povjerenika za informiranje ova je odredba razmjerno malo korištena kao razlog za podnošenje predstavki. Drugim riječima, građani rijetko ukazuju na problem javnosti rada tijela javne vlasti. Jedan od razloga jest što su sjednice predstavničkih tijela otvorene za javnost i najčešće tijela oglašavaju i informiraju javnost o načinu prisustvovanja sjednicama, a državna zakonodavna i izvršna vlast prenosi svoje sjednice putem televizije odnosno interneta. Neka lokalna predstavnička tijela prenose svoje sjednice putem lokalnih medija ili putem interneta, odnosno stavljaju video ili audio zapise na Internet.

U izvješću o provedbi Zakon pojedina tijela javne vlasti su navodila poveznicu na internetsku stranicu na kojoj objavljuju podatke vezane uz sjednice (raspored sjednica, dnevne redove) ili tonske ili video zapise. Mnoga tijela su istakla da se navedeni članak ne primjenjuje u njihovu slučaju, najčešće se pozivajući na specifičnu djelatnost koja traži ograničenje javnosti (npr. Agencija ALAN istakla je klasificirane podatke).

Lokalne jedinice istakle su da se javnost rada ostvaruje na način da se pozivi za sjednice vijeća i dnevni red objavljuju na Internet stranicama te na oglasnoj ploči. Neke lokalne jedinice obavještavaju javnost o sjednicama i putem lokalnih medija. Navodi se da se sjednice su javne, a broj osoba koje mogu prisustvovati i sudjelovati u radu gradskog vijeća nije ograničen. Takve se tvrdnje načelno mogu prihvatiti, ali njihova primjena ovisi u stvarnosti o interesu javnosti da takvim sjednicama prisustvuje. Stoga tvrdnje da se 'do sada nije dogodilo da nekome bude uskraćeno prisustvovanje sjednici' treba promatrati u kontekstu slabog interesa građana.

U cjelini, podaci o provedbi odredbe članka 12. Zakona o javnosti rada nedovoljni su za donošenje argumentiranih zaključaka. Osim općepoznatih slučajeva javnosti rada predstavničkih tijela, detaljno praćenje svih predstavničkih tijela kao i javnost rada sjednica drugih kolegijalnih tijela izostaje. Stoga se u ovoj fazi praćenja mogu samo istaknuti neki primjeri iz prakse koji mogu

poslužiti kao orijentir drugim tijelima javne vlasti. To se osobito odnosi na prijenose sjednica putem medija ili Interneta, pravovremenu objavu dnevnih redova i popratne dokumentacije, objave zapisnika i priopćenja za javnost, kao i objavu video i audio zapisa. Pri tome treba istaknuti razlikovanje između predstavničkih tijela, koja po prirodi stvari i svojoj ulozi trebaju biti maksimalno otvorena i omogućiti uključivanje javnosti i javnost rada, od drugih tijela javne vlasti u sustavu javne uprave koji u nekim slučajevima mogu ograničiti uvid javnosti, zbog karaktera informacija kojima raspolažu na sjednicama (npr. škole).

Primjeri iz prakse

- Korisnik je uputio predstavku Povjereniku za informiranje iz razloga što Grad Ogulin više ne prenosi sjednicu Gradskog Vijeća putem Radio Ogulina. U zatraženom očitovanju na dostavljenu predstavku Grad Ogulin je istakao kako su se sjednice Gradskog vijeća prenosile preko Radio Ogulina dok je na snazi bio Ugovor o pružanju usluga reklamiranja i izvješćivanja sklopljen između Grada i Radio Ogulina. Nadalje su naveli da je s obzirom na krizu i manjak sredstava u gradskom proračunu procijenjeno kako je preskupo emitiranje sjednica gradskog vijeća koje dugo traju te se usluge Radio Ogulina od tada koriste prema potrebi narudžbom.
- Poslovnik Gradskog vijeća Grada Koprivnice u čl. 96. propisuje: „Građani i pravne osobe dužni su pisanim putem najaviti svoju nazočnost, odnosno nazočnost svojih predstavnika na sjednici Gradskog vijeća i njegovih radnih tijela najkasnije tri dana prije održavanja sjednice. U pisanoj obavijesti građani i pravne osobe dužni su navesti ime i prezime osobe koja će nazočiti sjednici. Predsjednik Gradskog vijeća, odnosno radnog tijela, može ograničiti broj građana koji žele prisustvovati sjednici zbog prostornih uvjeta i održavanja reda na sjednici s time da prioritet imaju građani koji su svoju nazočnost najavili ranije.“
- Na službenom portalu Grada Ludbrega redovito se objavljuju pozivi za sjednice Gradskoga vijeća Grada Ludbrega. Uz poziv za svaku pojedinu sjednicu Gradskoga vijeća objavljuju se i svi prijedlozi akata koji su na dnevnom redu svake pojedine sjednice. Sjednice Gradskog vijeća su javne, na njih se pozivaju predstavnici medija te im se omogućuje pristup pismenim materijalima za sjednice. Svi pozivi na sjednice i zapisnici sa sjednica objavljuju se na službenoj Internet stranici Grada u rubrici 'Vijesti' i u rubrici 'Gradsko vijeće.'
- Agencija za lijekove i medicinske proizvode - HALMED navodi kako su informacije o rasporedu sjednica stručnih povjerenstava Agencije dostupne su na internetskim stranicama http://www.halmed.hr/?ln=hr&w=o_agenciji&d=ustrojstvo_agencije.
- Hrvatska narodna banka u rubrici priopćenja objavljuje plan održavanja sjednica Savjeta HNB-a te priopćenja za javnost sa sjednica <http://www.hnb.hr/priopc/hpriopc.htm>.
- Grad Šibenik objavljuje zapisnike i odluke sa sjednica Gradskog vijeća <http://www.sibenik.hr/gradsko-vijece/sjednice-gradskog-vijeca-2013---2017>. kao i audio zapis sjednice Gradskog vijeća <http://www.sibenik.hr/gradsko-vijece/audio-zapisi-sjednica-gv>.

6 Pružanje informacija po zahtjevima za pristup informacijama

Podaci o postupanju po zahtjevima za pravo na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija u tijelima javne vlasti temelje se na podacima iz dostavljenih izvješća. Kao što je naznačeno u poglavlju o dostavljenim izvješćima, podatke treba uzimati s rezervom, s obzirom da je dio tijela javne vlasti navodio podatke koji su međusobno nesuglasni ili su zahtjevima smatrali i druga traženja građana u svezi s javnim uslugama koje ta tijela pružaju (npr. izdavanje uvjerenja, posudba knjiga i slično). Po zaprimanju izvješća uočeno je da neki podaci o broju zahtjeva ili naplaćenim troškovima znatno odudaraju od podataka sličnih tijela ili očekivanih rezultata pa je bilo je nužno kontaktirati 80 tijela javne vlasti među kojima su bile primjerice škole, knjižnice, muzeji i dr. koja su u izvješću navela kako su zaprimila po nekoliko stotina zahtjeva za pristup informacijama (ili naplatile visoke iznose na ime naknade troškova). Kontaktiranjem službenika za informiranje izvršena je provjera broja zaprimljenih zahtjeva (odnosno troškova) te su kontaktirana tijela javne vlasti korigirala izvješće sukladno pojašnjenjima o tome što je zahtjev za pristup informacijama i kako ga razlikovati od obavljanja djelatnosti pojedinog tijela javne vlasti i pružanja općih i servisnih usluga i informacija. Međutim, i ovako prikupljeni podaci mogu ukazivati na određene trendove, praksu ili probleme u primjeni.

Obradom podataka dostavljenih 4.058 izvješća tijela javne vlasti utvrđeno je da je ukupan broj podnesenih zahtjeva za pristup informacijama i ponovnu uporaba informacija 21.078 zahtjeva za pristup informacijama i 839 zahtjeva za ponovnu uporabu informacija, što čini 21.917 ukupno zaprimljenih zahtjeva. S obzirom da izvješće nisu dostavila sva tijela javne vlasti teško je za pretpostaviti da li i ta tijela javne vlasti imaju zaprimljene zahtjeve ili ne i kako su provodili ostale obveze iz Zakona. U nastavku se razmatraju zahtjevi za pristup informacijama dok se zahtjevi za ponovnu uporabu informacija obrađuju u posebnom poglavlju. Pri tome valja napomenuti da se praksa i problemi u postupanju sa zahtjevima u pravilu odnose na obje vrste zahtjeva.

Tablica 3: Broj zahtjeva za pristup informacijama prema godinama 2004-2014.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
broj zaprimljenih zahtjeva za pristup informacijama	19.600	4.499	4.357	3.670	2.730	3.173	12.340	51.930	53.521	24.330	21.078

Iz dostavljenih podataka (Tablica 3) proizlazi da je usprkos povećanju broja tijela javne vlasti došlo do smanjenja broja zahtjeva zaprimljenih u 2014. godinu i to 21.078 zahtjeva u odnosu na 2013. godinu kada su sva tijela javne vlasti koja su dostavila izvješća zaprimila 24.330 zahtjeva. Tijela javne vlasti su iz 2013. godine prenijela u 2014. godinu 785 zahtjeva tako da su tijela javne vlasti imala u radu ukupno 21.863. zahtjeva za pristup informacijama. U odnosu na broj zaprimljenih zahtjeva potrebno je ukazati da je veći broj dostavljenih izvješća u odnosu na 2013. godinu te prema tome podatku proizlazi da su u ukupnom broju tijela javne vlasti zaprimila manji

broj zahtjeva u odnosu na prošlu godinu. Navedeni podatak je potrebno uzeti kao pokazatelj u poboljšanju razumijevanja i poznavanja Zakona o pravu na pristup informacijama od strane službenika za informiranje što se podrazumijeva pod zahtjevom za pristup informacijama. Navedeno se može smatrati posljedicom veće proaktivne objave informacija i intenzivne edukacije službenika za informiranje, pojašnjenja danih u prošlogodišnjih izvješćima i objavljenim pojašnjenjima i izvadcima iz prakse Povjerenika za informiranje. Unatoč navedenom, još uvijek postoji određeni broj službenika za informiranje koji su navodili u izvješću kako im je teško razlikovati zahtjeve od upita koje svakodnevno zaprimaju ili zahtjeva kojima pojedine stranke traže ostvarivanja svojih prava (primjerice, uvid u spis predmeta, pravo uvida u vlastite osobne podatke, pravo uvida u arhivsku građu, pravo uvida javne podatke određenih registara kao što su zemljišne knjige, katastar, obrtni registar, sudski registar i dr.) i kako ne znaju što upisati u službeni Upisnik, što ukazuje na nastavak potrebe za edukacijom.

Pogrešnom evidentiranju zahtjeva za pristup informacijama doprinose i korisnici koji se, kako bi ostvarili svoja druga prava, pozivaju na Zakon o pravu na pristup informacijama budući da smatraju da se podnošenjem zahtjeva za pristup informacijama može brže i jednostavnije doći do rješavanja drugog prava, što ukazuje da postoji problem u provedbi drugih propisa. Navedeni problem je također izražen i prilikom podnošenja žalbi u kojima građani podnose žalbe zbog šutnje uprave budući da druge institucije nisu riješile njihove zahtjeve primjerice za socijalnu pomoć, za upis djece u vrtić i slično. S obzirom da su službenici za informiranje u tijelima javne vlasti, osobito u tijelima javne vlasti kao što su odgojno-obrazovne ustanove, u većini slučajeva tajnici ustanova koje uz svoj posao obavljaju i neke druge uloge, kao što je službenik za zaštitu osobnih podataka, osoba kojoj se stranke obraćaju u slučaju uvida u natječajnu dokumentaciju i sl., rješavaju zahtjeve koji nisu zahtjevi za pristup informacijama, skloni su u tim slučajevima jednostavno riješiti problem koji imaju pred sobom bez da strankama daju jasno do znanja da se ne radi o pristupu javnim informacijama već da im pravo na informaciju pripada po drugim propisima (npr. Zakon o zaštiti osobnih podataka, Zakon o općem upravnom postupku i slično). Stoga izostaje i edukativna funkcija službenika za informiranje koji bi građanima koji im se obraćaju trebali i morali znati objasniti kako ostvarivati svoja prava. Također, ne bi se smjelo događati da temeljem Zakona o pravu na pristup informacijama omogućuje pristup zaštićenim podacima (npr. u odnosu na djecu, osobne podatke ili slično).

Analiza podataka iz dostavljenih izvješća provedena je uzimajući u obzir nepodudarnost u brojčanim pokazateljima koja je posljedica strukture pitanja iz obrasca, nedovoljne osposobljenosti službenika za izradu izvješća te nepoznavanja Zakona, kao i mogućnosti podvođenja istog zahtjeva pod više osnova. Također treba uzeti u obzir da je od 4058 dostavljenih izvješća izvršena kontrola za 40 dostavljenih izvješća tijela javne vlasti koja su navodila podatke o zaprimljenim zahtjevima za pristup informacijama koji su značajno odstupali od podataka drugih tijela javne vlasti. Međutim, vjerojatno je i da među ostalim podacima postoje i druga tijela koja su pogrešno kvalificirala zahtjeve i dostavljala provizorne podatke. Ujedno, kod izvješća nekih tijela vidljivo je da se i temeljni skupni podaci ne podudaraju. U kojoj mjeri su podaci točni za pojedina tijela bit će moguće utvrditi tek po provedbi inspekcijskog nadzora. Kao pozitivan primjer može se istaknuti izvješće Grada Zagreba u kojem su navedeni podaci iz Upisnika za zahtjeve za pristup informacijama, a također i za ponovnu uporabu podataka, što potvrđuje da su dostavljeni podaci točni, te to predstavlja primjer pozitivne prakse koje zaprimljene podatke dokazuje podacima iz Upisnika.

Međutim, iako postoje određena nepodudaranja i netočnosti, dostavljeni podaci daju okvirnu ocjenu stanja postupanja tijela javne vlasti po zahtjevima.

Promatrajući postupanje sa zahtjevima (Tablica 4), iz dostavljenih podataka proizlazi da tijela javne vlasti najveći broj zahtjeva za pristup informacijama usvajaju – od ukupnog broja predmeta u radu (21.863) u 2014. godini je usvojeno 19.299 ili 88,27% odnosno djelomično usvojeno 511 ili 2,33% što znači da se najveći broj zahtjeva za pristup informacijama usvaja u cijelosti ili djelomično. Također, u 3.188 ili 15,58% slučajeva korisnika se obavještava da je informacija javno objavljena ili da je informaciju već dobio ili da se ne primjenjuju odredbe Zakona jer je informacija tzv. međunarodna informacija, informacija vezana za sigurnosno-obavještajni sustav ili mu je kao stranci dostupnost osigurana u postupku.

Proizlazi da je samo 3,03% slučajeva ili 664 zahtjeva odbijeno, što je malo povećanje u odnosu na 2013. godinu kada je odbijenih zahtjeva bilo 2% ili 492 zahtjeva. Također proizlazi da je 1,24% ili 272 zahtjeva odbačeno iz formalnih razloga, primjerice ukoliko korisnik nije u roku od 5 dana ispravio nepotpuni ili nerazumljiv zahtjev za pristup informacijama. Također, proizlazi da je neriješenih zahtjeva 1,01% ili 221, što je smanjenje u odnosu na 2013. godinu kada je 278 ili manje od 1%, zahtjeva ostalo neriješeno. Jedan dio zahtjeva koji je zaprimljen krajem 2014. godine mogao je ostati neriješen. Navedeno bi upućivalo na to da tijela javne vlasti poštuju rokove u rješavanju zahtjeva. Međutim, sve nalaze treba tumačiti s oprezom zbog spomenutih nedostataka u podacima iz izvješća.

Tablica 4: Postupanje sa zahtjevima

	<i>sva tijela javne vlasti</i>		<i>Vlada i tijela državne uprave</i>	
	broj	%	broj	%
postupanje sa zahtjevima				
usvojeni zahtjevi	19.299	88,27	739	92,14
djelomično usvojeni zahtjevi	511	2,33	3	0,37
odbijeni zahtjevi	664	3,04	19	2,37
odbačeni zahtjevi	272	1,24	17	2,11
neriješeni zahtjevi	221	1,01	20	2,49
obustavljeni postupci	121	0,57	4	0,50
UKUPNO	21.088		802	

Ostali podaci koji se navode u izvješćima pokazuju da su tijela javne vlasti odbacila zahtjev u 272 slučaja te da su u 1.238 ili 5,66% slučajeva ustupila zahtjev nadležnom tijelu, što upućuje na to da građani učestalo podnose zahtjev tijelu javne vlasti koje ne posjeduje informaciju, što ujedno može biti posljedica i nedovoljnog informiranja javnosti o djelokrugu rada tijela javne vlasti. Prema obrađenim podacima tijela javne vlasti su zaprimila 376 zahtjeva za dopunu ili ispravak dostavljene informacije, od kojih je 311 ili 82,71% usvojeno, što ukazuje da su tijela javne vlasti u velikom broju slučajeva ne daju potpunu i točnu informaciju, te su korisnici prava na pristup informacijama opravdano podnosili zahtjeve za dopunu ispravak informacije. Također, u 36 slučajeva ili 9,57% odbijeni su zahtjevi za dopunu ili ispravak informacije, a u 21 ili u 5,58% slučajeva su tijela javne vlasti odbacivala zahtjeve za dopunu ili ispravak budući da je Zakonom o pravu na pristup informacijama propisano da se zahtjev za dopunu ili ispravka informacije može podnijeti u roku od 15 dana od dana dostave informacije. U odnosu na dopunu ili ispravak

informacija tijela javne vlasti bi se u svom radu trebala rukovoditi da informacije koje pružaju moraju biti potpune, točne i pravodobne.

Kada se razmatra pitanje postupanja o okviru zakonom propisanih rokova za rješavanje zahtjeva za pristup informacijama (15 kalendarskih dana odnosno 30 kalendarskih dana ukoliko je iz zakonskih razloga trebalo produžiti rješavanje zahtjeva), iz obrađenih podataka je vidljivo je da je tijekom 2014. godine došlo po povećanja broja neriješenih predmeta u zakonskom roku i to 7,20% ili 1314 zahtjeva, od ukupno 18.259 ukupno riješenih zahtjeva. To u usporedbi s 3,36% zakašnjelih odluka u odnosu na 2013. godinu znači da se povećava broj korisnika čiji zahtjevi nisu riješeni u roku. Posljedica toga je velik broj izjavljenih žalbi zbog šutnje uprave koji korisnici izjavljuju Povjerenici za informiranje.

Tablica 5: Pravovremenost u rješavanju o zahtjevu za pristup i ponovnu uporabu informacija

<i>rješavanje u okviru zakonskih rokova</i>	Broj	%
zahtjevi riješeni u roku	16.945	92,8
zahtjevi riješeni izvan roka	1314	7,2
UKUPNO	18.259	100

Prema razlozima za odbijanje (Tablica 6), najveći broj zahtjeva odbija se iz razloga što tijelo javne vlasti ocjenjuje da se tražena informacija ne smatra informacijom u smislu Zakona o pravu na pristup informacijama. Po toj se osnovi odbija gotovo trećina svih odbijenih zahtjeva i to u 215 slučajeva ili 32,37%. Drugi najčešći razlog odbijanja je zaštita osobnih podataka (107 ili 16,11% zahtjeva), a zatim razlog vođenja predistražnih ili istražnih radnji (96 ili 14,45% zahtjeva), što je predstavlja znatan skok u odnosu na prošlu godinu kada je u 50 zahtjeva ili 10,53% predmeta došlo do ograničenja iz tog zakonskog razloga. Iduće ograničenje koje su tijela javne vlasti koristila su profesionalna tajna u 51 ili 7,68% slučajeva i poslovna tajna u 50 ili 7,53% slučajeva, a zatim slijedi odbijanje po osnovi okolnosti da bi se objavom informacije onemogućilo učinkovito, neovisno i nepristrano vođenje sudskog, upravno ili drugog pravno uređenog postupka odnosno izvršenje sudske odluke ili kazne (41 ili 6,17% slučajeva) te iz razloga što je informacija u postupku izrade (38 ili 5,72%).

Tablica 6: Odbijeni zahtjevi prema razlozima odbijanja

razlozi za odbijanje ili ograničavanje pristupa informacijama	sva tijela javne vlasti		Vlada i tijela državne uprave	
	Broj	%	broj	%
predistražne i istražne radnje	96	14,06	0	0
klasificirani podaci	26	3,81	1	5,26
poslovna tajna	50	7,32	0	0
profesionalna tajna	51	7,47	0	0
porezna tajna	9	1,32	0	0
osobni podaci	107	15,67	2	10,52
informacija u postupku izrade u tijelu javne vlasti	38	5,56	2	10,52
ograničenje međunarodnim ugovorima	1	0,15	0	0
ostali razlozi odbijanja	39	5,71	3	15,79
vodi se sudski, upravni ili drugi postupak	41	6,00	0	0
provodi se inspekcijski, upravni ili drugi nadzor	9	1,32	0	0
intelektualno vlasništvo	1	0,15	1	5,26
ne smatra se informacijom u smislu ZPPI	215	31,48	11	57,89
UKUPNO	683	100	19	100

Napomena: zahtjevi mogu biti odbijeni po više osnova

Iako se često kao glavni problem u ostvarivanju prava na pristup informacijama ističe problem klasificiranih podataka, valja primijetiti da razlog klasificiranih podataka nije jedan od najučestalijih, barem prema podacima iz izvješća. Tijela javne vlasti u cjelini odbijala su zahtjeve po osnovi klasificiranih podataka u 26 ili 3,91% slučajeva, dok su unutar toga Vlada i tijela državne uprave to činila u 1 odnosno 5,26% slučajeva. To predstavlja smanjenje u odnosu na 2013. godinu kada je bilo 8,42% odbijajućih rješenja po osnovi klasificiranih podataka svih tijela javne vlasti odnosno 13,25% Vlade i tijela državne uprave. Navedeni podaci se mogu tumačiti na različite načine: ili građani ne traže podatke koji predstavljaju klasificirane podatke, ili su tijela javne vlasti poboljšala provedbu Zakona o tajnosti podataka i ne klasificiraju podatke bez zakonske osnove i razumiju razliku između klasificiranih podataka i drugih vrsta ograničenja, odnosno prihvaćaju činjenicu da nemaju zakonsku ovlast klasificirati podatke (npr. škole koje su taj razlog učestalo navodile u ranijim izvješćima). Stoga je vjerojatno da su edukacije službenika za informiranje održane u suradnji s Uredom vijeća za nacionalnu sigurnost pomogle u razumijevanju razlikovanja klasificiranih podataka od poslovne tajne ili osobnih podataka, tko može klasificirati podatke i da samo vlasnik klasificiranog podatka može odlučiti o podnesenom zahtjevu za pristup klasificiranoj informaciji, a ne tijelo javne vlasti koje je u posjedu klasificirane informacije.

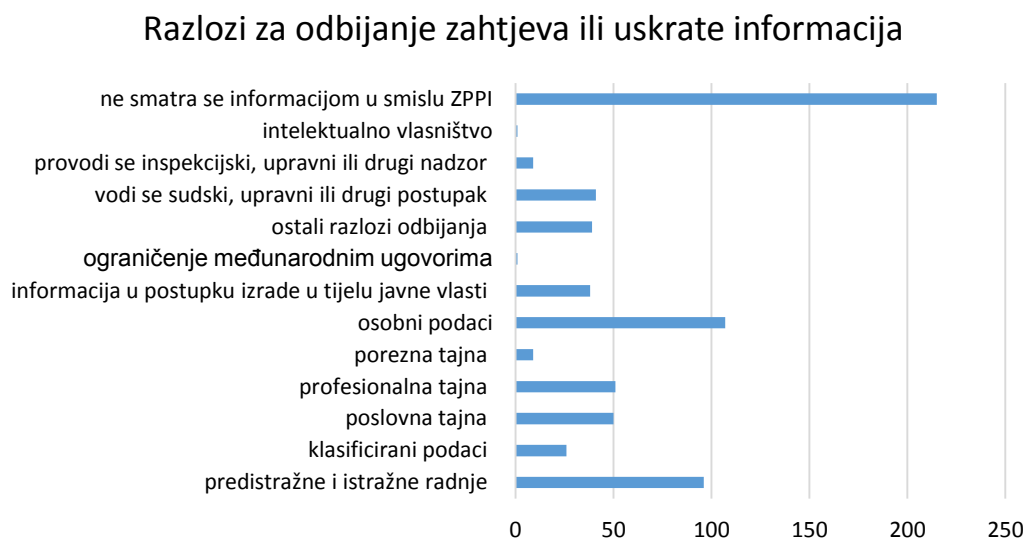
Kako bi podaci o klasificiranim informacijama bili vjerodostojni, Povjerenik za informiranje je zatražio od Ureda vijeća za nacionalnu sigurnost podatke o provedbi članka 16. stavka 1. Zakona, te je navedeni Ured izvijestio kako je tijekom 2014. godine zaprimio ukupno 11 zahtjeva za davanjem mišljenja u okviru provedbe testa razmjernosti i javnog interesa iz članka 16. Zakona, vezano uz pristup informacijama koje predstavljaju klasificirani podatak. Svih 11 zahtjeva podneseno je od strane ministarstava. Od ukupno 11 predmeta, u samo tri slučaja Ured vijeća za nacionalnu sigurnost zauzeo je i obrazložio stav o potrebi daljnjeg zadržavanja određenog stupnja tajnosti podataka. U pet predmeta predložena je deklasifikacija podataka (u opsegu koji

omogućava pristup traženoj informaciji), dok su u tri predmeta upućena priopćenja jer u dva predmeta dostavljena dokumentacija nije predstavljala klasificirani podatak, dok je u jednom predmetu ocijenjeno da nema osnove za davanje mišljenja u kontekstu članka 16. Zakona o pravu na pristup informacijama, odnosno članka 15. Zakona o tajnosti podataka, s obzirom na svrhu za koju su zatraženi podaci.

Kao i u izvješću iz 2013. godine uočeno je da je visok udio zahtjeva koji se odbijaju iz razloga što se tražena informacija ne smatra informacijom u smislu Zakona što ukazuje na to da građani nisu upoznati s pravima koja su im osigurana ovim zakonom, u odnosu na druge propise koji predviđaju obvezu tijela javne vlasti da daju mišljenja, tumačenja, odgovore na pitanja ili postupaju po predstavkama (npr. Zakon o sustavu državne uprave ili Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi; Zakon o medijima u smislu novinarskog upita).

Vođenje sudskog i upravnog postupka kao razlog ograničenja prava na pristup informacijama je temelj za odbijanje u 41 ili 6,17% predmeta te predstavlja smanjenje u odnosu na 2013. godinu. Moguće je zaključiti da su tijela javne vlasti pojačano upoznata s odredbama procesnih zakona o pravu uvida u spis, o čemu su educirani i u sklopu aktivnosti Povjerenika za informiranje.

Graf 2: Odbijeni zahtjevi prema razlozima odbijanja



Prema prikupljenim podacima tijela javne vlasti iskazala su da su ukupno zaprimila 51 tužbu, od kojih je 19 podnesenih tužbi zbog pristupa informacijama i 0 zbog ponovne uporabe informacije, što s obzirom na nepodudarnost podatak nije moguće protumačiti. Stoga je kao mjerodavan podatak potrebno uzeti podatke prikazane u poglavlju o sudskom nadzoru.

U odnosu na usvojene žalbe koje su stranke podnijele tijelima javne vlasti ili u kojima su nakon zaprimanja žalbe od Povjerenika za informiranje tijela javne vlasti promijenila odluku i omogućila pristup informacijama, tijela javne vlasti su navela da je 67 ili 15,43% od 434 izjavljene žalbe riješeno pozitivno za korisnika od strane prvostupanjskog tijela javne vlasti. Podaci o žalbenim postupcima analiziraju u posebnom poglavlju.

Podaci navedeni u Tablici 7 predstavljaju objedinjeni prikaz dostavljenih podataka iz izvješća, po pojedinim elementima.

Tablica 7: Objedinjeni podaci o postupanju po zahtjevima

broj dostavljenih izvješća	4.058
broj prenesenih zahtjeva	785
broj zaprimljenih zahtjeva	21.078
broj usvojenih zahtjeva	19.299
broj djelomično usvojenih zahtjeva	511
broj izdanih obavijesti, sukladno članku 23. stavku 2. Zakona	3188
broj odbijenih zahtjeva	664
broj odbačenih zahtjeva	272
broj ustupljenih zahtjeva	1.238
broj zaprimljenih zahtjeva za ispravak ili dopunu informacije	376
broj usvojenih zahtjeva za ispravak ili dopunu informacije	311
broj odbijenih zahtjeva za ispravak ili dopunu informacije	36
broj odbačenih zahtjeva za ispravak ili dopunu informacije	21
broj zahtjeva riješenih u roku	16.945
broj zahtjeva riješenih izvan roka	1.314
broj neriješenih zahtjeva	221
broj obustavljenih postupaka	121
broj izjavljenih žalbi	434
broj usvojenih žalbi od strane prvostupanjskog tijela	67
broj usvojenih žalbi od strane drugostupanjskog tijela	68
broj usvojenih žalbi od strane drugostupanjskog tijela temeljem čl. 119. Zakona o općem upravnom postupku	39
broj odbijenih žalbi koje je odbilo drugostupanjsko tijelo javne vlasti prema čl. 116. Zakona o općem upravnom postupku	48
broj odbačenih žalbi od strane prvostupanjskog tijela	21
broj odbačenih žalbi od strane drugostupanjskog tijela	14
broj podnesenih tužbi	19
visina ostvarene naknade stvarnih materijalnih troškova i troškova dostave (čl. 19., st.2. ZPPI)	32.038,18 kn
informacije koje su objavljene sukladno obvezama utvrđenim člankom 10. st.1. Zakona	3.394
obrazloženje i ocjena postojećeg stanja na osnovi iskazanih podataka	3.579

Od 4.058 dostavljenih izvješća u 3.579 izvješća ili 88,19% službenici za informiranje su dali ocjenu stanja u pogledu provedbe Zakona te su naglasili neke od problema s kojima se suočavaju, a odnose se osobito na rad službenika za informiranje, rokovi za rješavanje zahtjeva za pristup informacijama, način provedbe testa razmjernosti i javnog interesa, potrebu za edukacijom, probleme s kojima se suočavaju prilikom objave informacija na internetskim stranicama, o zlouporabi prava od strane korisnika te su dali određen broj prijedloga za poboljšanje Zakona.

Do poteškoća u provedbi Zakona dolazi najvećim dijelom zbog preopterećenosti zaposlenika koji pored obavljanja svojih kako redovnih tako i izvanrednih poslova obavljaju i posao službenika za informiranje bez naknade za taj dodatni rad, često u prekovremenim satima. Ustanove i udruge koje imaju mali broj zaposlenih su naglasile kako nemaju stalno zaposlenog pravника,

administratora pa se često moraju savjetovati s pravnom službom osnivača o tome koje su njihove obveze i koje su informacije su dužni objavljivati ili pružati na zahtjev.

Mnoga tijela javne vlasti smatraju da je u tim okolnostima, kao i u slučaju vrlo velikih tijela javne vlasti, rok od 15 dana za davanje informacije prekratak. Osobito se to odnosi na slučajeve kada se jednim zahtjevom traži velika količina informacija, često razmještena na različitim mjestima u tijelima javne vlasti, kada čak i produžetak od dodatnih 15 dana nije dovoljan za postupanje po zahtjevu. To ujedno traži i velik radni angažman zaposlenih što u nekim slučajevima onemogućuje redovito obavljanje poslova. Stoga je predloženo da se razmotri dopuna odredbi postojećeg Zakona na način da se precizira produljenje rokova za dostavu zatraženih informacija, u slučaju kada se traži veći broj informacija.

U izvješćima se također navodi problem u provedbi testa razmjernosti i javnog interesa te se službenici suočavaju s pitanjem za koje ne postoje precizne upute kako postupati, a Zakon sadrži samo opću odredbu koju tijela javne vlasti diskrecijski tumače. Stoga je potrebno izraditi uputu ili na drugi način olakšati tijelima postupak i definiranje kriterija kod provođenja tog testa.

U dostavljenim izvješćima nekoliko tijela javne vlasti je naglasilo kako Zakon o pravu na pristup informacijama nije predvidio mogućnost zaštite tijela javne vlasti niti službenika za informiranje, koji je izložen javnosti imenom i prezimenom u slučaju pretjeranog traženja korisnika ili u slučajevima upućivanja prijetnji i maltretiranja. Istaknuto je da se često službeniku za informiranje upućuju podnesci neprimjerenog sadržaja, s prijetnjama kaznenim prijavama, uvredljivim komentarima, te slanjem podnesaka koji ne zadovoljavaju minimalne standarde razumljivog izražavanja, a po kojima bi službenik trebao postupati. S tim u vezi predlaže propisivanje mehanizma zaštite od zlouporabe prava na pristup informacijama odnosno njegovog 'obijesnog' korištenja.

Naglašeno je da se Zakonom o pravu na pristup informacijama koriste i korisnici koje iste informacije mogu dobiti na drugi način, budući su za to ovlaštene osobe, poput odvjetnika sudskih vještaka, opunomoćenika zainteresiranih stranaka u postupku, vijećnika u predstavničkim tijelima lokalnih jedinica i slično, što upućuje da te osobe ne mogu ostvarivati svoja prava putem drugih propisa.

Ocjena stanja i prijedlozi za poboljšanje

Sukladno dostavljenim izvješćima i postupanju Povjerenika za informiranje u predmetima, ocjena je da pri postupanju sa zahtjevima postoji nekoliko ključnih problema, a oni uključuju: postupanje u okviru zakonskih rokova, poznavanje upravnog postupka i drugih zakona koji reguliraju posebne vrste informacija, prava na informaciju ili ograničenja, provedba testa javnog interesa, postupanje sa zahtjevima koji uključuju velik broj informacija, kao i korištenje Zakona od strane korisnika kojima je pristup osiguran drugim propisima ili korištenje prava na pristup informacija za svrhe koje nisu u javnom interesu.

Ocjena je Povjerenika za informiranje da glavni izazov u smislu poboljšanja postupanja po zahtjevima predstavlja osiguranje dovoljne razine stručne osposobljenosti službenika za informiranje, kako u pogledu samog Zakona o pravu na pristup informacijama, tako i drugih propisa kojima se odnose na različite vrste podataka, te Zakona o općem upravnom postupku. Iz

nedovoljne stručne osposobljenosti proizlazi šteta građanima koji sporije ili otežano ostvaruju svoje pravo, a ona se odražava i na kvalitetu izvješća koja dostavljaju. Ujedno, brojne edukacije kao i kontinuirana praksa pružanja pomoći tijelima javne vlasti pokazala je da su službenici za informiranje nakon što im se objasne osnovni postulati Zakona te pravila postupanja skloni promijeniti stav i prema samom Zakonu te razmotriti svoju ulogu u provedbi Zakona, na način da shvaćanje važnosti transparentnog rada preuzimaju kao osnovno načelo svog rada. Osim edukacije koja se kontinuirano provodi te poboljšanja metodologije prikupljanja izvješća, zadaća Povjerenice u idućem razdoblju bit će da putem neposrednih inspekcijskih nadzora utvrditi koliko zahtjeva zaprimaju tijela javne vlasti te da li su svi zahtjevi evidentirani u službenom Upisniku.

Posebne aktivnosti koje treba provesti uključuju donošenje smjernica i uputa za primjenu pojedinih odredbi Zakona, osobito u pogledu testa razmjernosti i javnog interesa, razlikovanja zahtjeva za pristup informacijama i zahtjeva za uporabu informacija, proaktivne objave informacija i ponovnoj uporabi informacija. Preporuka je da nakon izrade tih smjernica i tijela javne vlasti objave smjernice na vlastitim internetskim stranicama.

Tijela javne vlasti, s druge strane, trebaju odrediti stručnu osobu kao službenika za informiranje i pri tome imati u vidu opseg njegovih/njezinih poslova kao i omogućiti mu/joj prisustvovanje na edukacijama. Ona također trebaju nastojati ispuniti obvezu proaktivne objave informacija čime će se smanjiti broj zahtjeva koje građani podnose, a svakako trebaju objaviti sve informacije za koje su zaprimili zahtjeve, a za koje ne postoje ograničenja i potpadaju pod vrste informacija iz članka 10., osobito one vezane uz djelokrug rada i odlučivanje tijela javne vlasti, potrošnju javnog novca, transparentnosti u postupcima donošenja odluka. Zadaća je službenika i da upoznaju čelnike i druge službenike u tijelu s obvezama po Zakonu o pravu na pristup informacijama, a kako bi osigurali postupanje u skladu sa Zakonom te olakšali građanima ostvarivanje prava.

7 Troškovi pružanja informacije

Sukladno međunarodnim i europskim standardima i hrvatskim je Zakonom određeno da se u postupcima pred tijelima javne vlasti povodom zahtjeva za pristup i ponovnu uporabu informacija ne plaćaju upravne i sudske pristojbe (članak 19., stavak 1.). S obzirom da dostava informacija ipak predstavlja trošak za tijelo javne vlasti, stvarni materijalni troškovi i troškovi rada, Zakonom je ujedno propisana obveza Povjerenika za informiranje da utvrdi kriterije za određivanje visine naknade stvarnih materijalnih troškova nastalih pružanjem informacije i to u roku od 90 dana od dana izbora. Povjerenica za informiranje je nakon provedenog savjetovanja s javnošću donijela dana 24. siječnja 2014. nove Kriterije za određivanje visine naknade stvarnih materijalnih troškova i troškova dostave informacije (Narodne novine 12/14, 12/15 - ispravak) koji se primjenjuju za sva tijela javne vlasti od 08. ožujka 2014. godine, a čime su prestali važiti Kriteriji iz 2003. godine (Narodne novine 172/03, 144/10).

Osnovno načelo naplate troškova od korisnika jest da tijelo javne vlasti ima pravo tražiti od korisnika samo naknadu stvarnih materijalnih troškova koji nastanu pružanjem informacije na načine propisane člankom 17. Zakona, kao i na naknadu troškova dostave tražene informacije. Drugim riječima, tijelo javne vlasti ima pravo naplatiti trošak, primjerice, izrade preslike dokumenta odnosno skeniranja dokumenta, odnosno medija dostave informacije (npr. CD, DVD, USB), ali ne može naplatiti trošak rada (npr. utrošeni sati). Također, tijelo javne vlasti može naplatiti trošak poštarine kada dostavlja informaciju poštom. Na zahtjev korisnika tijelo javne vlasti dužno je dostaviti način izračuna naknade.

O provedbi navedene odredbe Zakona i spomenutih Kriterija Povjerenik za informiranje prikuplja informacije putem godišnjeg izvješća, provedenih drugostupanjskih postupaka, postupanja po predstavkama korisnika te provedbom nadzora.

Prema dostavljenim podacima iz izvješća koja su dostavila tijela javne vlasti, visina ostvarene naknade koju su tijekom 2014. godine 4.058 tijela javne vlasti naplatila od korisnika za pružanje informacije iznosi 32.038,18 kuna. Međutim, kao i ranijih godina ovaj iznos treba oprezno tumačiti. Prije svega, kao i u prošlom izvještajnom razdoblju, a prije izračuna navedenog iznosa, uočeno je da su određena tijela javne vlasti navodila kako su naplaćivale visoke iznose, što je prema broju zaprimljenih zahtjeva ocijenjeno kao neuobičajeno visok iznos. Stoga je učinjena provjera za 40 tijela javne vlasti te su ta tijela javne dostavila ispravak podataka. Iz kontakata s tijelima proizlazi kako su tijela javne vlasti u stvarne materijale troškove ubrajala iznose koje su naplaćivala za obavljanje svoje redovne djelatnosti i izdavanje potvrda, uvjerenja i slično (npr. svjedodžbe, certifikati i sl.), te nisu razlikovala zahtjeve za pristup informacija od obavljanja njihove redovne djelatnosti i naplate usluga. S obzirom da je provjera učinjena za manji krug tijela s ekstremno visokim iznosima, ostaje mogućnost da se i unutar iskazanog iznosa kriju naplate po drugim osnovama, kao i da tijela nisu iskazala naplatu troškova za informacije koje pružaju na ponovnu uporabu, često po visokim cijenama.

Međutim, i ovi podaci ukazuju na neke trendove u svezi s primjenom odredbe o troškovima i kriterijima. Prema prikupljenim podacima samo 77 tijela javne vlasti (1,9%) naplaćivala su stvarne materijalne troškove, dok 3.983 (98,1%) to nije činilo, što je na razini pokazatelja iz ranijeg

izvještajnog razdoblja kada je utvrđeno da 97% tijela javne vlasti ne naplaćuje troškove pružanja informacije. Naime, sukladno Kriterijima tijelo javne vlasti može iz razloga učinkovitosti i ekonomičnosti te ostvarivanja razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa, odlučiti da korisniku prava na informaciju ne zaračuna troškove koji nastaju pružanjem i dostavom informacije ukoliko isti ne prelaze iznos od 50,00 kuna, što iznosi 200 preslika ili 62 skenirane stranice. Proizlazi da su tijela javne vlasti ovu odredbu učestalo primjenjivala i nisu naplaćivala stvarne troškove, što se može smatrati pozitivnom praksom i načinom da korisnici bez troškova ili s minimalnim troškovima dođu do zatraženih informacija.

Kriterijima je također propisano da tijelo javne vlasti može zatražiti od korisnika da unaprijed položi na račun tijela javne vlasti očekivani iznos stvarnih materijalnih troškova odnosno troškova dostave u roku od osam dana, ukoliko taj iznos prelazi 150,00 kuna (npr. 600 preslika ili 187 skeniranih stranica), a kako se tijelo ne bi izlagalo nepotrebnom trošku u slučaju odustanka korisnika od tražene informacije iz različitih razloga.

U praksi Povjerenika za informiranje, postupanjem po žalbama i predstavkama te reagiranjem na upite, uočeno je nekoliko situacija vezanih uz naplatu troškova na koje valja skrenuti pažnju i koji ujedno predstavljaju preporuke za postupanje u svezi s ovim pitanjem:

- tijela javne vlasti trebaju se voditi načelom da se troškovi pružanja informacije i za samo tijelo (u smislu utrošenog radnog vremena, ali i stvarnih troškova) i za korisnika smanjuju ukoliko se ista ne dostavlja korisniku, već se može objaviti na internetskim stranicama, čime bi bile dostupne širokom krugu korisnika. Ujedno, povećanom proaktivnom objavom informacijama, kako je propisano člankom 10., tijela javne vlasti uvelike smanjuju pritisak korisnika za pojedine informacije koje bi ionako trebale biti dostupne. Učestalo traženje korisnika određene vrste informacija kao i nedostatak zakonom propisanih ograničenja indikator je potrebe proaktivne objave;
- tijela javne vlasti trebaju osigurati da se korisnicima ne stvaraju pretjerani troškovi te da ih se na taj način ne onemogućuje u ostvarivanju njihova prava na informaciju ili ponovnu uporabu informacija. Korisniku treba ukazati na način ostvarivanja njegovog prava i uputiti ga na ekonomičniji i jeftiniji način ostvarivanja informacije, kao i upozoriti na moguće troškove. Primjerice, kada tijelo javne vlasti dostavlja rješenja ili svoje druge odluke, bez dostavljanja informacije, nije ovlašteno naplaćivati korisniku troškove poštarine. K tome, treba paziti da se odabere ekonomičnija vrsta poštanskih usluga. Ujedno, ako korisnik traži dostavu informacija putem elektroničke pošte, a radi se o većem broju informacija u odnosu na koje postoji potreba zaštite dijela informacije, potrebno je upozoriti korisnika na mogući trošak zbog izrade preslika i skeniranja dokumenata;
- tijela javne vlasti trebaju se držati propisanih Kriterija u svim slučajevima i formatima koji su u njima predviđeni (izrada preslika, skeniranje dokumenta, i sl.) i na svojoj Internet stranici objaviti te Kriterije odnosno poveznicu na Kriterije (Internet stranica Povjerenika, Narodne novine). Tijela javne vlasti u odnosu na Kriterijima predviđene oblike informacija nisu dužna niti ovlaštena donositi posebne cjenike. Međutim, ukoliko tijela javne vlasti pružaju posebne vrste informacija koje nisu predviđene cjenikom, kao što su primjerice preslike karata u određenoj veličini ili kvaliteti snimke, ovlaštena su odrediti cijenu pružanja tih informacija. Ako se ne radi o zakonom utvrđenom poslu

pružanja usluge temeljem koje se tijelo javne vlasti financira potrebno je držati se standarda postavljenih Kriterijima; tijela javne vlasti dužna su objaviti Kriterije na Internet stranici;

- tijela javne vlasti pozivaju korisnika da unaprijed položi iznos na račun tijela i za navedenu uplatu ne izdaje se račun;
- u slučajevima kada korisnik zahtjevom traži velik broj informacija, potrebno je pozvati građanina da dođe u tijelo javne vlasti, ako je to moguće, i napravi uvid u zatražene informacije i odredi koje ga informacije zanimaju, čime će se olakšati rad tijelu javne vlasti i smanjiti troškovi korisnika; tijela su dužna pomoći neukoj stranci i upozoriti ga na troškove informacija;
- tijela javne vlasti trebala bi se voditi načelom da korisnicima ne zaračunavaju trošak koji nastaje pružanjem i dostavom informacije ukoliko ne prelazi iznos od 50,00 kuna;
- službenici za informiranje trebaju biti sposobni utvrditi razliku između zahtjeva za pristup informacijama, zahtjeva za ponovnu uporabu informacija te pružanja usluga u okviru redovite djelatnosti tijela javne vlasti koja uključuje dostavu nekog, a koje ne predstavljaju informaciju u smislu Zakona.

8 Žalbeni postupci

Zakon o pravu na pristup informacijama omogućava korisniku podnošenje žalbe kada tijelo javne vlasti od kojega je informacija zatražena odbije njegov zahtjev za pristup informacijama, u pravilu kada temeljem provedenog postupka zaključi da informaciju treba zaštititi zbog zakonom propisanog ograničenja ili zato što se traženi podatak ne smatra informacijom ili kada nema osnove za dopunu ili ispravak pružene informacije. Žalba se može podnijeti i kada tijelo odbaci zahtjev jer ne posjeduje informaciju i nema saznanja o tijelu javne vlasti koje je u posjedu informacije.

Zakon predviđa podnošenje žalbe i u situacijama kada tijelo javne vlasti ne riješi zahtjev za pristup informacijama u roku od 15 dana odnosno u roku od 30 dana ako je tijelo javne vlasti produžilo rješavanje zahtjeva (tzv. šutnja uprave). Tijelo javne vlasti može produžiti rok u slučajevima kada informaciju mora tražiti izvan sjedišta tijela javne vlasti ili ako se jednim zahtjevom traži veći broj različitih informacija, odnosno ako je to nužno da bi se osigurala potpunost i točnost tražene informacije. Također, rok se može produžiti ako je potrebno provesti test razmjernosti i javnog interesa. O produženju roka s 15 na 30 dana tijelo javne vlasti ima obvezu bez odgode, a najkasnije u roku od osam dana od dana zaprimanja urednog zahtjeva obavijestiti podnositelja zahtjeva i navesti razloge zbog kojih je taj rok produžen. Ispunjenjem navedene zakonske obveze se sprječava podnošenje žalbe zbog tzv. šutnje uprave jer je podnositelj zahtjeva upoznat da je rješavanje njegovog zahtjeva produženo iz zakonom opravdanih razloga.

Prema Zakonu o općem upravnom postupku žalba se podnosi putem prvostupanjskog tijela te prvostupanjsko tijelo ima obvezu provjeriti je li žalba dopuštena, pravovremena ili izjavljena od ovlaštene osobe, te ako ocijeni da je žalba osnovana u cijelosti ili djelomično može zamijeniti doneseno rješenje s novim. Ukoliko prvostupanjsko tijelo ne odbaci žalbu ili ne zamijeni pobijano rješenje novim u obvezi je bez odgode dostaviti žalbu sa spisom predmeta drugostupanjskom tijelu.

U praksi Povjerenika za informiranje žalitelji u većini slučajeva izjavljuju žalbe izravno Povjereniku za informiranje te na taj način produžuju rješavanje postupka, budući da Povjerenik ne može riješiti zahtjev bez spisa, a niti posjeduje traženu informaciju. Stoga se u tom slučaju žalba dostavlja prvostupanjskom tijelu, što nepotrebno produljuje sam postupak.

Rješavanje žalbi

Tijekom 2014. godine ukupno je zaprimljeno 658 žalbi, te je iz 2013. godine preneseno u rješavanje 149 žalbi, tako da je tijekom 2014. godine bilo na rješavanju 807 žalbi.

Tablica 8: Žalbe u 2014.

Žalbe 2014.	ukupno žalbi	Rješavanje žalbi			Razlog izjavljivanja žalbe		
		riješene žalbe	% riješenih predmeta	neriješeno	odbijanje ili odbacivanje zahtjeva	šutnja uprave	% šutnje uprave
žalbe zaprimljene u 2014	658	387	58,81	271	258	400	60,8
žalbe prenesene iz 2013.	149	137	91,95	12	61	88	59,1
ukupno žalbenih postupaka u tijeku	807	524	64,9	283	319	488	60,5

Usporedbom s podacima iz ranijih izvješća u razdoblju 2010-2014., vidljivo je da se nastavlja trend porasta broja žalbenih predmeta, čak i usprkos tome što tijela pojačano objavljuju informacije na svojim Internet stranicama. Razlozi povećanja broja žalbi mogu se pronaći u porast svijesti građana o pravu na pristup informacijama kao ustavom zajamčenom pravu koje je moguće ostvariti u okviru predviđenih postupaka, kao i jačanju vidljivosti Povjerenika za informiranje.

Tablica 9: Broj izjavljenih žalbi po godinama 2011-2014.

Broj izjavljenih žalbi	2011	2012	2013	2014
	209	480	515	658

Od ukupnog broja od 807 žalbi koje su bile u rješavanju 2014., a koji uključuje one prenesene iz 2013. godine i one zaprimljene 2014. godine, riješene su 524 žalbe ili 65%. Od ukupno 149 žalbi iz 2013. godine riješeno je 137 odnosno 92% prenesenih žalbi, a 12 žalbi je ostalo neriješeno (8%). Od ukupno 658 izjavljenih žalbi tijekom 2014. godine u 2014. godini je riješeno 387 ili 59%. Jedan dio neriješenih žalbi su žalbe koje su zaprimljene tijekom prosinca 2014. godine i u kojima je tekao zakonski rok za rješavanje.

Tablica 10: Broj izjavljenih žalbi po godinama 2011-2014 i po načinu rješavanja.

<i>Godina</i>	<i>Zaprimljene žalbe</i>	<i>Prenesene žalbe</i>	<i>Ukupno u rješavanju</i>	<i>Riješene žalbe</i>	<i>%</i>	<i>Neriješene</i>	<i>%</i>
2014	658	149	807	524	64,93	283	35,07
2013	515	129	644	495	76,86	149	23,14
2012	480	21	501	372	74,25	129	25,75
2011	209	0	209	188	89,95	21	10,05

Navedeni podaci ukazuju na nedvosmislen trend povećanja broja žalbenih predmeta kroz godine, kao i povećanje postotka neriješenih žalbi. Povjerenik za informiranje tijekom 2014. riješio je dvije trećine svih žalbi u radu, odnosno nešto manje od dvije trećine žalbi zaprimljenih tijekom 2014. S obzirom da su petinu svih žalbenih predmeta činili predmeti preneseni iz 2013. vidljivo je da zaostatak iz prethodnih godina dovodi do toga da svake godine ostaje sve veći broj neriješenih predmeta.

Zaostaci odnosno kašnjenje u rješavanju žalbenih predmeta posljedica su nedovoljnog broja rješavatelja predmeta u Uredu povjerenika (na 658 žalbi dva savjetnika Povjerenika i jedna voditeljica službe, uz ostale poslove rukovodećeg mjesta), čemu treba pridodati faktor prvostupanjskog tijela, tj. činjenice da postupci često dugo traju zbog otezanja prvostupanjskog tijela u komunikaciji s Povjerenikom. Brzo i učinkovito postupanje i suradnja s nadzornim tijelom od presudne su važnosti za rješavanje stvari s obzirom da su rokovi za rješavanje po Zakonu o pravu na pristup informacijama dvostruko kraći u odnosu na rok iz Zakona o općem upravnom postupku. Rješavanje u zakonskim rokovima osobito je važno u postupcima ostvarivanja informacije jer informacije moraju biti pravovremene, potpune i točne, a protekom vremena neke informacije više nisu aktualne i korisne tako da je nužno osigurati što brže donošenja odluka u žalbenom postupku. Stoga u svrhu zakonitog i pravilnog rješavanja stvari i ostvarivanja prava građana nedostavljanje spisa, ignoriranje dopisa i požurnica Povjerenika ili nedostavljanje informacije predstavlja ozbiljnu ugrozu zakonitosti. Ujedno, porast broja predmeta može se očekivati i dalje, s obzirom da se jačanjem svijesti građana o njihovim pravima povećava i broj onih koji to pravo koriste. Također ukoliko se razmotri ukupan broj zaprimljenih žalbi tijekom 2014. godine (658) u odnosu na ukupan broj riješenih predmeta (524), što iznosi 79,5%, vidljivo je da Ured u postojećim kapacitetima i maksimalnim angažmanom službenika čak i bez zaostataka iz prethodnog perioda nije u stanju riješiti sve žalbene predmete.

Potrebno je naglasiti da rješavatelji predmeta također sudjeluju u upravno sudskim postupcima, kojih se broj također povećao, a pored tih poslova obavljaju i čitav niz drugih poslova koji se odnose na predstavke koje su pristizale u povećanom broju, pružanje pomoći službenicima za informiranje i građanima, projektima, edukacijama i promotivnom aktivnostima, te obavljaju niz poslova vezan za organizaciju ureda, s obzirom a Ured nema službu za opće poslove.

Ukoliko se trend povećanja žalbenih predmeta nastavi, što je realno očekivati paralelno s povećanjem svijesti građana o njihovim pravima i povećanom traženju informacija i

kontinuiranom povećanju broja tijela javne vlasti od kojih se informacije traže, uz postojeće kapacitete moguće je očekivati pad stope rješavanja i time slabiju zaštitu građana.

U pravilu, a kako je prikazano u Tablici 8 najčešći razlozi izjavljivanja žalbe odnose se na tzv. šutnju uprave, tj. nerješavanje zahtjeva za pristup informacijama u zakonom propisanom roku, a slijede razlozi odbijanja zahtjeva iz razloga što su tijela javne vlasti ograničila pristup zatraženoj informaciji zakonskih ograničenja ili odbacivanja zahtjeva zbog toga što nije bilo osnove za dopunu ili ispravaka dane informacije. Od ukupno 658 izjavljenih žalbi tijekom 2014. godine njih 258 ili 39% odnosilo se na odbijanje ili odbacivanje zahtjeva, dok je zbog tzv. šutnje uprave bilo izjavljeno 400 žalbi ili 61%, odnosno građani su ih podnosili u situacijama kada se tijela javne vlasti nisu očitovala na njihove zahtjeve niti im pružila informaciju u propisanom roku. Takav omjer ukazuje da osnovni problem u ostvarivanju prava na pristup informacijama temeljem zahtjeva ostaje i dalje ignoriranje od strane tijela javne vlasti zahtjeva građana i nepoštivanje zakonom propisanih rokova za odlučivanje.

Odlučivanje po žalbama

Povjerenik za informiranje u 2014. riješio je ukupno 524 žalbe što iznosi 65% od ukupno 807 žalbenih predmeta u rješavanju. Od tog broja riješeno je 137 žalbi prenesenih iz 2013., odnosno 92% prenesenih žalbi, te 387 od 658 žalbi (59%) izjavljenih tijekom 2014.

Od riješene 524 žalbe, 137 se odnosilo na žalbe izjavljene na rješenja kojima se zahtjevi za informacijom odbijaju ili odbacuju (26,15%), a 387 na rješavanje po šutnji uprave (73,85%).

S obzirom na odlučivanje u drugom stupnju u *postupcima po žalbama na odbijajuća i odbacujuća prvostupanjska rješenja*, od 137 žalbi koje su riješene tijekom 2014. godine Povjerenik za informiranje je:

- 6 (4,38%) žalbi odbacio jer nisu bile dopuštene ili pravodobne,
- 56 (40,88%) žalbi odbio kao neosnovane jer je utvrđeno da je postupak koji je prethodio rješenju pravilno proveden i da je rješenje pravilno i osnovano na zakonu,
- 36 (26,28%) rješenja poništio i naložio tijelu javne vlasti da žalitelju omogući slobodan pristup informaciji kad je utvrđeno da je žalba osnovana,
- 21 (15,33%) rješenje poništio i dostavio predmet na ponovno rješavanje tijelu javne vlasti kad je za donošenje novoga rješenja, s obzirom na prirodu upravne stvari, bilo nužno neposredno rješavanje prvostupanjskog tijela, a utvrđeno je da rješenje treba poništiti,
- 14 (10,22%) žalbi koje su se odnosile na rješenje o odbijanju zahtjeva koje su bile upućene neposredno Povjereniku za informiranje dostavi tijelima javne vlasti, te su tijela javne vlasti riješila žalbe prema članku 113. Zakona o općem upravnom postupku,
- u slučaju 3 (2,19%) žalbe obustavio postupak zbog odustanka žalitelja od žalbe,
- u slučaju 1 (0,73%) žalbe poništio rješenje temeljem članka 129. Zakona o općem upravnom postupku zbog nezakonitog rješenja.

Kada se analizira udio odbijajućih rješenja od 56 ili 40,88%, dakle onih slučajeva u kojima je utvrđeno da su tijela javne vlasti postupajući po zakonu donijela zakonita i pravilna rješenja (točka b), u odnosu na broj 71 ili 51,82% riješenih odbijajućih predmeta koji uključuje broj poništenih rješenja i broj promijenjenih odluka prvostupanjskih tijela po izjavljenoj žalbi (zbroy točaka c, d, e) vidljivo je da u većoj mjeri tijela javne vlasti odbijaju ili odbacuju zahtjeve iz pogrešnih ili na zakonu neutemeljenih razloga odnosno na temelju nepravilno provedenog postupka. To pokazuje omjer neosnovanih u odnosu na osnovane žalbe 1:1,27. Drugim riječima, tijela javne vlasti češće griješe nego što postupaju u skladu sa Zakonom, odnosno na svakih 10 zakonitih i pravilnih rješenja donesu i 12,6 nezakonitih ili nepravilnih odluka. Pri tome nisu uračunati slučajevi odustajanja korisnika od žalbe ili odbacivanja žalbe iz procesnih razloga, koji čine 6,57% svih riješenih žalbi.

U 387 predmeta povodom tzv. *šutnje uprave tijela javne vlasti* Povjerenik za informiranje je u postupanju po žalbama izjavljenima zbog toga što prvostupanjsko tijelo nije u zakonskim rokovima riješilo zahtjev za pristup informacijama:

- u 38 (9,82%) žalbi odbacio žalbe jer nisu bile dopuštene, u pravilu jer je žalitelju osigurana zaštita putem drugog propisa, sukladno članku 1., stavku 3. (stranka je u postupku)
- u 139 (35,92%) žalbi naložilo tijelima javne vlasti da u roku od 15 dana riješe zahtjev za pristup informacijama odnosno da donesu rješenje jer razlozi za nepostupanje po zahtjevu za pristup informacijama nisu bili opravdani,
- u 192 (49,6%) žalbi obustavilo postupak, ako je žalitelj odustao od žalbe ili u slučaju kada je tijelo javne vlasti nakon izjavljene žalbe postupilo po zahtjevu žalitelja dostavljajući tražene informacije ili donoseći rješenje kojim se zahtjev odbija, a povodom kojega se mogla izjaviti žalba,
- u 18 (4,65%) žalbi odbio žalbu kao neosnovanu.

S obzirom da je u 139 odnosno 35,92% predmeta Povjerenik za informiranje i nakon izjavljene žalbe i zatraženog očitovanja utvrdio kako tijelo javne vlasti nije u međuvremenu riješilo zahtjev bilo je potrebno naložiti tijelu javne vlasti rješavanje zahtjeva. Navedeno ukazuje da u navedenim slučajevima tijela javne vlasti odugovlače s rješavanjem zahtjeva jer ne žele omogućiti pristup informaciji ili odgađaju dostave informacije, a u određenom broju slučajeva žalbe nisu upućene ili nisu stigle do službenika za informiranje, što je posljedica i činjenice da se zahtjevi zaprimaju i putem e-pošte, a da tijela pri tome ne daju potvrdu o zaprimljenom zahtjevu.

U 191 slučaju (49,6%) tijelo javne vlasti nakon zaprimanja obavijesti o izjavljenoj žalbi uz dostavu očitovanja obavijestilo je kako je zahtjev za pristup informacijama u međuvremenu riješen. Navedeno ukazuje da se, s obzirom na kratkoću rokova za rješavanje zahtjeva za pristup informacijama, dio šutnje uprave može pripisati neodgovarajućoj organizaciji rada u tijelu javne vlasti, što dovodi do dugotrajnog kolanja spisa, zaobilaženja službenika za informiranje, nedovoljnog znanja službenika u tijelu o sustavu rješavanja predmeta po zahtjevima za pristup informacijama i slično. Vidljivo je da je kod tijela javne vlasti koje imaju veći broj ustrojstvenih jedinica često potrebno vrijeme duže od 15 kalendarskih dana, uzimajući u obzir i da jedan dio vremena otpada i na dostavu informacije, osobito ako je informacija dostavljena putem pošte. Također, česte izmjene službenika za informiranje (i mijenjanje adrese e-pošte) negativno utječu na postupanje. Međutim, može se očekivati da će s internom informatizacijom tijela javne vlasti,

ali i većom svijesti svih službenika o pravu na pristup informacijama, unutarnji organizacijski problem imati sve manje utjecaja na rješavanje predmeta. Zbog toga je nužno poduzeti organizacijske mjere kako bi se smanjio broj žalbi iz ovog razloga, pristupiti rješavanju problema stručnosti i educiranosti službenika za informiranje, njihovih radnih obveza i adresa e-pošte, kao i urediti sustav elektroničkog potpisa.

Međutim, ostaje činjenica da je u polovici slučajeva žalbi izjavljenih zbog šutnje, pokretanje žalbenog postupka ujedno značilo signal tijelu javne vlasti da riješi zahtjev. To znači, da je sustav nadzora ključan za pravilnu provedbu Zakona, s obzirom da je unutar ukupnog broja riješenih žalbi (524) Povjerenik za informiranje ili poništio odbijajuća rješenja kojima se odbacuje ili odbija zahtjev (57) ili u slučajevima šutnje uprave naložio tijelu da riješi zahtjev za pristup informacijama (139), dakle, u 196 slučajeva zauzeo stav suprotan stavu tijela javne vlasti koje je smatralo da nije dužno pružiti informaciju odnosno riješiti zahtjev (37,41%).

Žalbe prema podnositeljima

U pogledu podnositelja žalbi u odnosu na ukupan broj od 658 podnesenih žalbi u postupcima ostvarivanja prava na pristup informacijama u 2014. godini žalbe su najviše izjavljivale fizičke osobe (62,56%), zatim udruge i sindikati (20,85%), novinari (8,53%), trgovačka društva (7,15%) te ostali (0,91%) (Tablica 11, Graf 3). Iz navedenog je vidljivo da je više od polovice svih žalbi izjavljeno od strane fizičkih osoba, što je pokazatelj da su mnogi građani upoznati sa načinom ostvarivanja tog ustavom zajamčenog prava i da ga nastoje ostvariti.

Tablica 11: Udio u žalbama prema podnositeljima

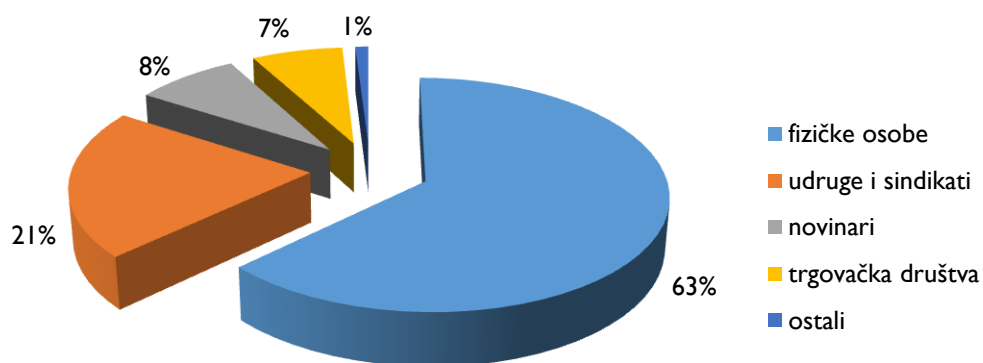
Žalitelji	
fizičke osobe	62,56%
udruge/sindikati	20,85%
trgovačka društva	7,15%
ostali	0,91%
novinari	8,53%

Međutim, potrebno je naglasiti da je i dalje veliki broj žalbi izjavljenih od strane istih fizičkih osoba i da se žalbe odnose na određena tijela javne vlasti od kojih se traži veliki broj informacija što tijela javne vlasti često doživljavaju kao zlouporabu prava, pa ili odbijaju zahtjeve navodeći da ono što traži pojedinac nije informacija u smislu Zakona o pravu na pristup informacijama ili ne rješavaju takve zahtjeve. Navedeno ukazuje na mogućnost uzurpiranja institucija od strane pojedinaca s jedne strane, te s druge strane na mogućnost samovoljne ocjene oportuniteti traženja informacija od strane tijela javne vlasti.

Prema statističkim pokazateljima nekoliko je građana učestalo izjavljivalo žalbe tijekom 2014. godine, i to pojedinačno, 43, 33, 23, 18, 11, 6 i 5 žalbi, i to u nekim slučajevima u odnosu na odluku ili nepostupanje istog tijela (općine, komore). Proizlazi da je 139 od ukupno 658 žalbi,

dakle svaku petu žalbu, podnosio jedan od 7 žalitelja - građana. Kako se stranke u određenom broju slučajeva predstavljaju kao fizičke osobe, iako im informacija služi u drugoj funkciji (novinar, zaposlenik, vijećnik), u taj su broj uključeni i žalitelji koji obavljaju neku javnu funkciju.

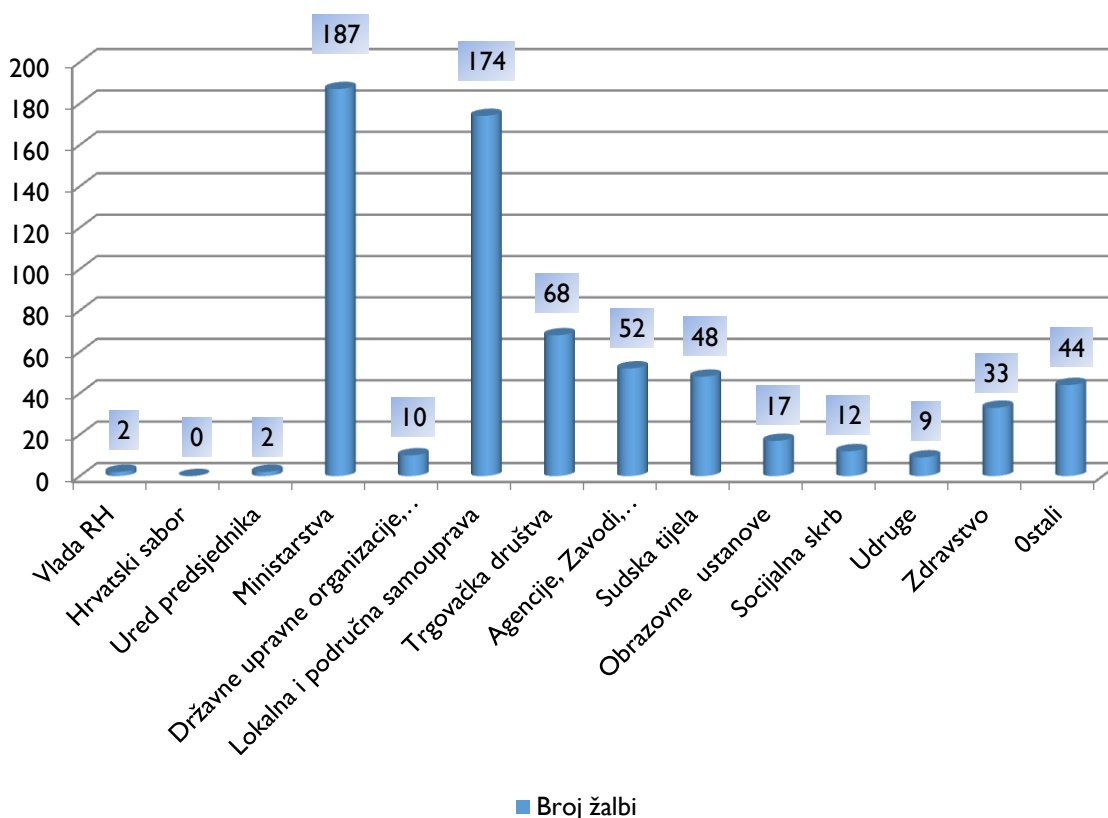
Graf 3: Struktura žalitelja



Žalbe prema tijelima javne vlasti

Prema tijelima javne vlasti, najveći broj od 658 izjavljenih žalbi u 2014. godini odnosio se na zahtjeve upućene središnjim tijelima državne uprave (ministarstvima, državnim uredima, državnim upravnim organizacijama), jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, trgovačkim društvima i pravosudnim tijelima (Graf 4). Tijekom 2014. godine zaprimljene su 2 žalbe koje su se odnosile na odbijajuća rješenja Vlade Republike Hrvatske. U odnosu na Ured predsjednika Republike Hrvatske izjavljene su 2 žalbe zbog nerješavanja zahtjeva u zakonskom roku. Uočljivo je da se žalbe najviše izjavljuju, a i informacije najviše traže, od temeljnih državnih tijela – Vlade i Predsjednika, tijela državne uprave i pravosudnih tijela, te lokalnih i područnih (regionalnih) jedinica, što je i očekivano s obzirom da su upravo ta tijela pod najvećom pažnjom javnosti. Slijede trgovačka društva koja su ili u većinskom javnom vlasništvu ili obavljaju javnu službu odnosno imaju javne ovlasti, što pokazuje da se interes građana za pružanje informacija u odnosu na javna poduzeća povećan.

Graf 4: Žalbe prema tijelima javne vlasti u odnosu na čije su odluke ili šutnju izjavljene



Razlozi za odbijanje zahtjeva kao osnova žalbenog postupka

Razlozi za ograničenje pristupa informacijama propisani su u članku 15. Zakona o pravu na pristup informacijama. Osim ograničenja pristupa informacijama zbog vođenja istražnog postupka, kada se pristup informaciji ograničava, tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informacijama i u drugim slučajevima za koje postoji zakonsko uporište ako je informacija klasificirana, ako predstavlja poslovnu ili profesionalnu tajnu, ako se radi o osobnim podacima, ako informacija nije dovršena, ako je pristup ograničen sukladno međunarodnim ugovorima i u drugim zakonom propisanim slučajevima. Također, pristup informaciji može se ograničiti ako postoje osnovane sumnje da bi objavom informacije bilo onemogućeno učinkovito, neovisno i nepristrano vođenje sudskog, upravnog ili drugog pravno uređenog postupka, ili izvršenje sudske odluke ili kazne, odnosno ako bi se objavom informacije onemogućilo rad tijela koja obavljaju upravni ili inspekcijski nadzor ili nadzor zakonitosti, odnosno ako bi se povrijedilo pravo intelektualnog vlasništva, osim ako je vlasnik ili autor dao izričit pristanak. U svim slučajevima, izuzevši provođenje istrage, provodi se test razmjernosti i javnog interesa, kako je on uređen u članku 16., osim ako se radi o raspolaganju javnim sredstvima. K tome, kada se radi o klasificiranoj informaciji, prije provedbe testa potrebno je pribaviti mišljenje Ureda vijeća za nacionalnu sigurnost. Ujedno, tijelo javne vlasti odbit će zahtjev ako se informacija ne smatra informacijom u smislu Zakona odnosno ako utvrdi da nema osnove za dopunu ili ispravak informacije.

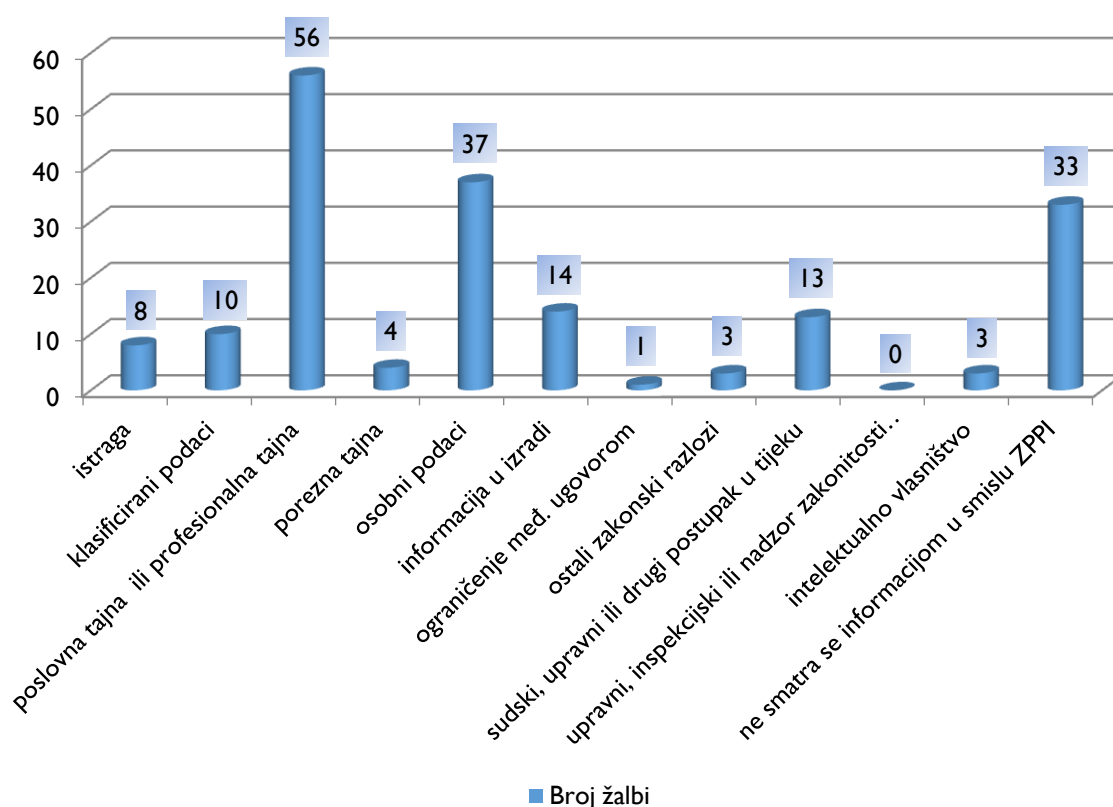
Prema podacima o žalbenim predmetima zaprimljenim tijekom 2014. po razlozima odbijanja sadržanima u Tablici 12 i prikazanima na Grafu 5, vidljivo je da među razlozima odbijanja pretežu dva najčešća razloga koji čine polovicu svih razloga za odbijanje zahtjeva informacija se smatra

poslovnom ili profesionalnom tajnom (56 ili 30,77%) i informacija predstavlja osobni podatak (37 ili 20,33). Radi se o slučajevima kada je tijelo javne vlasti po provedenom testu razmjernosti i javnog interesa ocijenilo da prednost pred mogućim javnim interesom treba dati zakonom zaštićenom razlogu za ograničenje. Slijedeći najčešći razlog (33 slučaja ili 18,13%) jest odbijanje zahtjeva jer se traženo ne smatra informacijom kako je ona definirana Zakonom u članku 5. stavak 1. točka 3. Slijedeću grupu razloga čine uskrate informacija iz razloga što je informacija još nezavršena odnosno u izradi (14 ili 7,69%), vodi se sudski, upravni ili drugi postupak (13 ili 7,14%), radi se o klasificiranim podacima (10 ili 5,5%) te uskrata jer traje istražni postupak (8 ili 4,4%). Preostali slučajevi su slučajevi ograničenja zbog porezne tajne (4 ili 2,2%), zaštite intelektualnog vlasništva (3 ili 1,65%), ostali zakonom propisani razlozi (3 ili 1,65%) te ograničenje međunarodnim ugovorom (1 ili 0,55%).

Tablica 12: Žalbe prema razlozima odbijanja zahtjeva podnesene u 2014.

Žalbe prema razlozima odbijanja zahtjeva	broj	%
istraga	8	4,4
klasificirani podaci	10	5,5
poslovna tajna ili profesionalna tajna	56	30,77
porezna tajna	4	2,2
osobni podaci	37	20,33
informacija u izradi	14	7,69
ograničenje međ. ugovorom	1	0,55
ostali zakonski razlozi	3	1,65
sudski, upravni ili drugi postupak u tijeku	13	7,14
upravni, inspekcijski ili nadzor zakonitosti u tijeku	0	0
intelektualno vlasništvo	3	1,65
ne smatra se informacijom u smislu ZPPI	33	18,13
UKUPNO	182	100

Graf 5: Źalbe prema razlozima odbijanja zahtjeva



U nastavku se analiziraju odluke Povjerenika prema zakonskim ograničenjima u odnosu na najčešće korištene razloge za odbijanje zahtjeva za pristup informacijama, a koji su prikazani u Tablici 13.

Tablica 13: Źalbe prema odabranim razlozima odbijana

Riješeni predmeti u 2014.	Ukupno	Riješeno	Neriješeno	redovna Źalba-odbaćena	redovna Źalba-odbijena	rješeno poništeno i naloženo da omogući slobodan pristup	rješeno poništeno i dostavljeno na ponovno rješavanje	redovne Źalbe o kojima je I tijelo samo odlučilo	rješeno o obustavi postupka-odustanak od Źalbe
istražne radnje	9	6	3	0	3	0	3	0	0
klasificirani podaci	13	7	6	0	1	1	5	0	0
poslovna tajna	61	18	43	0	5	11	2	0	0
osobni podaci	34	17	17	1	5	8	2	0	1
nije informacija	39	17	22	0	14	0	3	0	0
tijelo javne vlasti nema informaciju u posjedu	39	23	16	0	15	1	5	2	0

a) Predistražne i istražne radnje

U žalbenim postupcima na odluke kojima su zatražene informacije uskraćene zbog toga što ste informacija tiče postupaka koje vode nadležna tijela u predistražnim i istražnim radnjama za vrijeme trajanja tih postupaka, Zakonom je propisano da Povjerenik za informiranje (kao ni prvostupanjsko tijelo) ne provodi test razmjernosti i javnog interesa te bi u slučaju kada prvostupanjsko tijelo argumentira i dostavi dokaze o vođenju navedenih postupaka, Povjerenica za informiranje trebala odbiti žalbu.

Tijekom 2014. godine je od ukupno 6 riješenih žalbi koje su se odnosile na predistražne i istražne radnje u 3 žalbe ili 50% potvrdilo prvostupanjsku odluku, u 3 slučaja ili 50% poništilo rješenje i predmet dostavilo na ponovno odlučivanje prvostupanjskom tijelu javne vlasti. Navedeno ukazuje da prvostupanjska tijela činjenice ne argumentiraju odnosno potkrijepljuju odgovarajućim dokazima.

b) Klasificirani podaci

Tijekom 2014. godine je zaprimljeno 10 predmeta u kojima je razlog uskrate zaštita klasificiranih informacija, a ujedno su iz 2013. prenijeta u rad 3 predmeta s istim razlogom uskrate. Od ukupno 13 predmeta koji su bili u radu riješeno je 7 žalbi, od čega 3 iz 2013. i 4 iz 2014. Postupajući po navedenim žalbama Povjerenica za informiranje je donijela 5 rješenja kojima je poništila prvostupanjsko rješenje i predmet vratila na ponovni postupak. Od ukupno 5 predmeta, 4 predmeta su poništena iz formalnih razloga budući da je tijelo javne vlasti, Ministarstvo unutarnjih poslova kao razlog ograničenja navelo članak 15., stavak 2., točku 1. Zakona, a propustilo je prije donošenja odluke, sukladno odredbi članka 16. stavka 1. Zakona, zatražiti mišljenje Ureda vijeća za nacionalnu sigurnost, te nije uz spis predmeta dostavilo informacije koje su bile predmet postupka.

Jedna žalba je poništena iz razloga što je Hrvatski državni arhiv odlučio o uskrati klasificirane informacije iako nije vlasnik već posjednik klasificiranih informacija te nije postupio sukladno odredbi članka 21., stavak 2. Zakona i ustupio zahtjev vlasniku informacije odnosno vlasnicima informacija.

Povjerenica za informiranje je tijekom 2014. godine donijela i rješenje kojim je poništila rješenje Vlade Republike Hrvatske i odobrila udruzi GONG presliku Ugovora između Vlade Republike Hrvatske i Odvjetničkog ureda Patton Boggs LLP u svezi žalbe u predmetu Tužiteljstvo protiv A.G. i M. M., te sastavni dio Ugovora - Uobičajeni uvjeti pružanja pravnih usluga Odvjetničkog ureda Patton Boggs LLP, na način da prije dostave navedenog Ugovora postupi sukladno odredbama Zakona o tajnosti podataka o deklasifikaciji podataka. U konkretnom predmetu je utvrđeno da je predmetni Ugovor klasificiran stupnjem tajnosti 'povjerljivo' te je Ured vijeća za nacionalnu sigurnost dao mišljenje da se radi o zaštićenom interesu u postupku pred Međunarodnim kaznenim sudom koji je još u tijeku i čije bi eventualno neovlašteno otkrivanje moglo naštetiti vrijednostima propisanim u članku 6. Zakona o tajnosti podataka. Vlada Republike Hrvatske je provela test razmjernosti i javnog interesa te je zaključila da i dalje postoje razlozi zbog kojih je Ugovor klasificiran stupnjem tajnosti te da bi neovlašteno otkrivanje sadržaja predmetnog Ugovora moglo naštetiti vrijednostima propisanim u članku 6. Zakona o tajnosti podataka, pa samim time da prevladava potreba zaštite prava na ograničenje pristupa informaciji

u odnosu na javni interes vezano za objavu podataka iz Ugovora. U žalbenom postupku izvršen je uvid u zatražene informacije, te je utvrđeno da se iste sastoje od Ugovora sklopljenog između Vlade Republike Hrvatske i Odvjetničkog ureda Patton Boggs LLP u svezi žalbe u predmetu Tužiteljstvo protiv A.G. i M.M., te sastavnog dijela Ugovora: Uobičajeni uvjeti pružanja pravnih usluga Odvjetničkog ureda Patton Boggs LLP. U žalbenom postupku je utvrđeno da je kazneni postupak pred Međunarodnim kaznenim sudom završen te da je oslobađajuća presuda protiv A.G. i M. M. bila pravomoćna u trenutku podnošenja zahtjeva za pristup informacijama žalitelja te je stoga nejasan stav da je postupak u tijeku. Navedeni stav eventualno bi se mogao protumačiti da se imalo na umu da u vrijeme podnošenja zahtjeva za pristup informacijama nije protekao rok za podnošenje izvanrednog pravnog lijeka: zahtjeva za obnovom postupka. S obzirom da je kazneni postupak završen, Povjerenica za informiranje smatrala je da je ispunjen uvjet za primjenu odredbe članka 15., stavak 6. Zakona, te nije pronašla potrebu za daljnjim ograničenjem pristupa zatraženoj informaciji. Unatoč iznesenim argumentima u rješenju, Vlada Republike je pokrenula tijekom 2014. godine upravni spor te je početkom 2015. godine zaprimljena presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske kojim se poništava navedeno rješenje i odbija se žalba kao neosnovana.

Tijekom 2014. godine doneseno je jedno rješenje kojim je odbijena kao neosnovana žalba izjavljena protiv odluke Vlade Republike Hrvatske. U navedenom predmetu je Ured vijeća za nacionalnu sigurnost dao mišljenje da bi dostava zatražene informacije radi mogućeg neovlaštenog otkrivanja, mogla naštetiti vrijednostima propisanim člankom 6. Zakona o tajnosti podataka. Utvrđeno je da je proveden test razmjernosti i javnog interesa temeljem kojeg je zaključeno da u konkretnom slučaju prevladava potreba zaštite prava na ograničenje pristupa informaciji u odnosu na javni interes odnosno interes žalitelja, te da skidanje oznake tajnosti sa zapisnika, tonskih zapisa i prijepisa tonskih zapisa odnosno omogućavanje javnosti da ostvaruje izravan uvid u interni proces donošenja odluka Vlade Republike Hrvatske bi nanijelo štetu radu Vlade te moglo naštetiti vrijednostima iz članka 6. Zakona o tajnosti podataka. Povjerenica za informiranje je utvrdila da u konkretnom slučaju prevladava tajnost podataka kao zakonom zaštićeni interes. Naime, u žalbenom postupku je utvrđeno da žalitelj traži dio zapisnika sa zatvorene sjednice Vlade Republike Hrvatske na kojoj se odlučivalo o njegovom razrješenju. Istražujući objave u medijima vezano za zatraženu informaciju, u žalbenom postupku utvrđeno je da ne postoji interes javnosti u smislu ispitivanja pravilnosti donesene odluke Vlade Republike Hrvatske. Iz dokumentacije spisa predmeta bilo je vidljivo da postoji interes žalitelja za dobivanjem tražene informacije, međutim omogućavanjem tražene informacije žalitelju putem odredbi Zakona nije nužno potrebno da bi žalitelj ostvario svoja prava te je utvrđeno da u konkretnom slučaju ne prevladava interes javnosti, a žalitelj može svoje pravo ostvarivati u drugom postupku. Pri tome se, kao i inače u primjeni Zakona, polazilo od načela jednakosti svih korisnika prava na pristup informacijama, koja ujedno znači da informacija koja bi se omogućila jednom korisniku treba jednako biti dostupna i svim drugim korisnicima.

c) Poslovna tajna, profesionalna tajna, porezna tajna

Tijekom 2014. godine je kao jedan od najčešćih razloga za uskratu informacija korištena poslovna tajna. Naime, mnoga trgovačka društva koja su obveznici primjene Zakona primjenjivali su zakonsko ograničenje poslovne tajne kada se radilo o traženju informacija o plaći ili otpremnini

direktora trgovačkih društava, zakupu poslovnih prostora, sporazuma o financiranju projekata, referentnoj lista cijena programa financiranja i dr.

U odnosu na 18 riješenih predmeta zbog poslovne tajne kao zakonskog ograničenja u 13 ili 72,22% slučajeva poništeno je prvostupanjsko rješenje i naložena je dostava zatražene informacije te je u 2 (11,11%) žalbi poništeno rješenje i predmet vraćen na ponovni postupak. Također je u 5 (27,78%) slučajeva doneseno rješenje kojim je potvrđeno prvostupanjsko rješenje. Navedeni podaci ukazuju da su prvostupanjska tijela javne vlasti u dvije trećine žalbenih predmeta neopravdano uskraćivala zatražene informacije proglašavajući ih poslovnom tajnom odnosno nisu vodila računa o izričitoj zakonskoj normi članka 16., stavak 3. kojom je određeno da u slučaju kada se radi o raspolaganju javnim sredstvima informacije trebaju biti javno dostupne i bez provedbe testa razmjernosti i javnog interesa. Proizlazi da su u jednoj trećini predmeta tijela javne vlasti ispravno postupila.

Tijela javne vlasti trebaju imati u vidu da ukoliko se radi o raspolaganju javnim sredstvima informacije trebaju biti javno dostupne, osobito ako se radi o zakupu poslovnog prostora, pitanju visine otpremnina, plaća direktora komunalnih trgovačkih društava i trgovačkih društva u kojima Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju zasebno ili zajedno većinsko vlasništvo i sličnih informacija. Privatni subjekti koji sklapaju ugovore s tijelima javne vlasti trebaju biti svjesni da su ti pravni poslovi podložni određenim načelima transparentnosti, odnosno podložni su preispitivanju od strane javnosti putem instrumenata koje građanima daje ustavno pravo na pristup informacijama, razrađeno odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama, stoga, te ukoliko ne želi ugroziti svoju tržišnu poziciju ne bi trebali niti sklapati ugovore s tijelima javne vlasti. Povjerenica za informiranje zalaže se za praksu kojom se u ugovore između tijela javne vlasti i poduzetnika unose klauzule o transparentnosti, tj. izričito navodi da je ugovor podložan Zakonu o pravu na pristup informacijama u svrhu transparentnosti rada tijela javne vlasti, kao što je to praksa u drugim europskim zemljama. Prilikom rješavanja zahtjeva tijela javne vlasti trebaju uvažavati i da određeni dijelovi informacija mogu sadržavati podatke koji predstavljaju poslovnu tajnu i čije otkrivanje može naštetiti gospodarskom interesu, što ne isključuje omogućavanje pristupa ostalom dijelu informacije.

S obzirom da je uočeno da se poslovna tajna često koristi kao razlog odbijanja zahtjeva za pristup informacijama OECD SIGMA Republici Hrvatskoj je u sklopu pružanja pomoći institucijama na molbu Povjerenice za informiranje izradila studiju o poslovnoj tajni - Komparativna studija odnosu pristupa informacijama i poslovne tajne, povjerljivosti i privatnih trgovačkih, financijskih ili gospodarskih interesa iz srpnja 2014. godine, a kako bi se poboljšala primjena Zakona o pravu na pristup informacijama u Republici Hrvatskoj te pronašao putokaz za postizanje ravnoteže između prava na pristup informacijama i potrebe zaštite poslovne tajne. Studija se temelji na analizi relevantnog zakonodavstva i politika o raspolaganju dokumentima koje sadrže poslovnu tajnu, kao i na temelju odgovora koje institucija zadužena za nadzor i promicanje pristupa informacijama u zemljama članicama EU-a (Francuska, Slovenija, Estonija) te uključuje preporuke. Navedena Studija i preporuke su prezentirane na konferenciji 'Pristup informacijama u Republici Hrvatskoj: novi izazovi, nova rješenja' koja je održana u Hrvatskom saboru 24. rujna 2014.

d) Osobni podaci

Iz statističkih podataka vidljivo je da drugo najčešće korišteno zakonsko ograničenje predstavljaju osobni podaci. Iz žalbenih predmeta je vidljivo da se učestalo traže podaci o izabranim osobama temeljem provedenog natječajnog postupka, podaci o tzv. predsjedničkim mirovinama, imenovanjima i razrješenjima s radnog mjesta, osobama koje su dobile naknadu iz gradskog proračuna i dr. U odnosu na osobne podatke potrebno je naglasiti da je u riješenim predmetima u 10 ili 58,82% slučajeva Povjerenica za informiranje poništila rješenje i predmet vratila na ponovni postupak ili je omogućila pristup informacijama, obično djelomično, i to u 8 ili 47,05% predmeta, te je u 29,41% potvrdila odluke prvostupanjskih tijela. U 1 (5,88%) predmetu je stranka odustala, a u 1 (5,88%) predmetu je žalba odbačena iz procesnih razloga. Ti podaci pokazuju da tijela neopravdano uskraćuju informaciju po osnovi osobnih podataka u dvije trećine slučajeva, a osobito ne uzimaju u obzir odredbu članka 15. stavka 5. Zakona koja omogućava da se djelomično omogući pristup informaciji na način da se određeni dijelovi koje sadrže osobne podatke i koji podliježu ograničenu zaštite i da se preostali dio informacije omogući.

e) Informacija se ne smatra informacijom u smislu Zakona

Na trećem mjestu kao razlog odbijanja zahtjeva su slučajevi u kojima nisu tražene informacije u smislu članka 5. Zakona. Navedeno ukazuje kako korisnici prava na pristup informacijama nisu dovoljno upoznati koje informacije mogu tražiti temeljem Zakona i ostvarivanja prava na pristup informacijama, a na koje informacije imaju pravo prema drugim propisima, kao što su Zakon o medijima, koji regulira (iako neadekvatno) novinarske upite ili Zakon o sustavu državne uprave koji omogućuje građanima da postavljaju pitanja i dobiju odgovor. U osnovi, pitanje koji zahtjeva obrazlaganje, sastavljanje odgovora, očitovanje o nekom problemu, ne smatra se zahtjevom za pristup informacijama, već se o zahtjevu radi kada se traži gotova odnosno postojeća informacija. Pri tome pitanje može obuhvatiti i traženje gotove informacije, pri čemu je tijelo dužno postupiti po Zakonu o pravu na pristup informacijama, čak i kada podnesak nije izričito naveden kao zahtjev za pristup informacijama.

Uspoređujući podatke s 2013. godinom u kojoj je bilo 36 zaprimljenih žalbi na rješenja koja su donesena jer se tražila informacija koja se ne smatra informacijom u smislu članka 5. stavka 1. točke 3. Zakona, od ukupno 125 žalbi na rješenja kojima se zahtjev odbija, vidljivo je da i dalje građani i drugi korisnici prava na pristup informacijama ne razlikuju ostvarivanje prava na pristup informacijama u odnosu na druga prava koja su im zajamčena Ustavom ili posebnim zakonima, kao što je Zakon o sustavu državne uprave, a prema kojima mogu tražiti od tijela javne vlasti mišljenja, pojašnjenja, odgovore na predstavke, upute i slično. Nadalje, žalitelji su izjavili 38 žalbi na rješenja kojima im je uskraćena informacija iz razloga što tijelo javne vlasti ne posjeduje zatražene informacije.

U odnosu na rješavanje predmeta je vidljivo da su od 17 žalbenih predmeta u 14 ili 82,35% slučaja tijela javne vlasti ispravno donijela odluku budući da se nije tražila informacija u zakonskom smislu, a u 3 žalbe ili 17,65% je poništeno rješenje i predmet vraćen na ponovni postupak jer je tijelo javne vlasti pogrešno utvrdilo da se nije tražila informacija u zakonskom smislu.

Ocjena stanja i preporuke za poboljšanje

Rješavajući o žalbama tijekom 2014. godine, te općenito kroz rad Povjerenika za informiranje u 2014. godini uočeni su problemi na strani tijela javne vlasti oko poznavanja i pravilne provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama, ali i drugih propisa kao što su Zakon o općem upravnom postupku, Zakon o zaštiti tajnosti podataka, Zakon o zaštiti osobnih podataka, Zakon o sustavu državne uprave i drugi. Stanje se, uz djelomično poboljšanje postupanja educiranih službenika i pravilnije korištenje ograničenja klasificiranih podataka, nije značajnije promijenilo u odnosu na prošlu godinu pa su preporuke uglavnom iste:

- u postupanju po žalbama zbog šutnje uprave tijela javne vlasti često ignoriraju traženje Povjerenika za informiranje za dostavom obavijesti o razlozima nerješavanja zahtjeva, što dovodi do nepotrebnog odugovlačenja postupaka i time štete za prava građana;
- tijela javne vlasti često Povjereniku za informiranje ne dostavljaju spis predmeta na rješavanje već samo žalbu što produžava vrijeme potrebno za rješavanje žalbi jer je potrebno zatražiti nadopunu kako bi se žalba mogla riješiti što dodatno odugovlači postupanje i ugrožava pridržavanje zakonskih rokova;
- tijela javne vlasti kada odbijaju zahtjev za pristup informaciji u pojedinim slučajevima ne postupaju sukladno članku 23. Zakona o pravu na pristup informacijama odnosno odbijaju zahtjeve bez utemeljenja na zakonskim razlozima, oslanjajući se na vlastitu procjenu o prihvatljivosti zahtjeva, navodeći primjerice samo da nema javnog interesa, dozvoljavajući si da procjenjuju konkretan razlog traženja od pojedinog korisnika;
- uvidom u pobijana rješenja uočeno je nedovoljno poznavanje odredbi Zakona o općem upravnom postupku pa tako neka rješenja ne sadrže sve sastavne dijelove;
- uočeni su problemi kod dostave rješenja Povjerenika za informiranje žaliteljima putem prvostupanijskih tijela javne vlasti jer tijela javne vlasti ne dostavljaju rješenja žaliteljima u razumnom roku nakon povratka spisa, zbog čega žalitelji nisu upoznati sa odlukom i kontaktiraju Povjerenika za informiranje tražeći informaciju u kojem je statusu njihov predmet;
- uočeno je da se tijela javne vlasti ne drže danih rokova za postupanje po nalogima za rješavanje zahtjeva i donošenja rješenja u ponovnom postupku zbog čega je u tim slučajevima Povjerenik za informiranje učestalo šalje požurnice i upozorava na prekršajne sankcije;
- uočeno je da tijela javne vlasti ne osiguravaju suradnju između službenika za informiranje i pojedinih službi, odjela, odsjeka unutra tijela javne vlasti, pa se zahtjevi za pristup informacijama zaprimljeni u pojedinim organizacijskim jedinicama ne prosljeđuju u rad službeniku za informiranje;
- uočeno je i da tijela javne vlasti ne osiguravaju suradnju između službenika za informiranje i glasnogovornika tijela javne vlasti, pa često o upitima građana odnosno medija, rješava službenik za informiranje odbijajući njihov zahtjev jer se ne radi o informaciji u smislu odredbi Zakona o pravu na pristup informacijama, bez da im se u pogledu upita osigura odgovarajuća pomoć, primjerice prosljeđivanjem nadležnoj službi.

Kako bi se omogućila pravilna primjena Zakona i time zaštita prava na pristup informacijama potrebno je osigurati zakonitost postupanja tijela javne vlasti, educirati službenike za informiranje o pravu na pristup informacijama, općem upravnom postupku te drugim propisima iz područja informacijskog prava.

U odnosu na *žalitelje* i njihovo poznavanje načina ostvarivanja Ustavom i zakonom zajamčenih prava potrebno je istaknuti sljedeće:

- žalitelji u većini slučajeva izjavljivali žalbe izravno Povjereniku za informiranje, što je dovelo do dužeg rješavanja žalbi jer tijela javne vlasti nisu u primjerenom roku dostavljala žalbe i spise predmeta;
- u više predmeta žalbe su se odnosile na uskratu informacija iz postupaka u kojima su korisnici prava na informacije stranke u postupcima i kojima je dostupnost informacija osigurana temeljem posebnih propisa;
- žalitelji su često zahtjevima tražili uvid u vlastite ili tuđe osobne podatke, ne razlikujući zahtjev za pristup informacijama i zahtjev za uvid u osobne podatke na koji se primjenjuju odredbe Zakona o zaštiti osobnih podataka;
- uočeno je više slučajeva u kojima isti korisnici prava na informaciju od određenih tijela javne vlasti zahtjevima za pristup traže velik broj informacija, primjerice korisnik prava na informaciju od određene općine kao tijela javne vlasti traži sve konto kartice tog tijela javne vlasti za pojedine godine. Takvi slučajevi zahtijevaju veliki angažman službenika za informiranje, što posebno opterećuje tijela koje imaju mali broj zaposlenih;
- zapaženi su i slučajevi podnesaka neprimjerenog sadržaja, s prijetnjama kaznenim prijavama, uvredljivim komentarima, bilo prema Povjereniku za informiranje bilo prema tijelima javne vlasti;
- Iz navedenog je vidljivo da je potrebno provesti određene mjere kao što je održavanje edukacija, tiskanje brošura, veća zastupljenost u Povjerenika za informiranje u medijima i slične mjere kako bi korisnici prava na informaciju, kao i službenici za informiranje bili bolje upoznati s pravom na pristup informacijama te između ostalog mogli bolje razlikovati zahtjeve za pristup informacijama od ostalih zahtjeva kao što su uvid u osobne podatke, uvid u spis predmeta, kao i od raznih upita. Međutim, primarna je odgovornost tijela javne vlasti da na odgovarajući način – jasno, nedvosmisleno i lako dostupno, na svojim Internet stranicama i na druge odgovarajuće načine (brošure, leci) objasne građanima na koji način mogu zaštititi svoja prava u odnosu na djelokrug rada tijela tj. u kojim slučajevima mogu pokrenuti određene postupke korekcije tijela javne vlasti;
- Ujedno, za rješavanje žalbi u skladu sa zakonskim rokovima potrebno je povećati kapacitete Ureda povjerenika za informiranje, s obzirom da postojeći nisu dostatni za rješavanje povećanog broja žalbi i drugih predmeta.

Primjeri iz prakse□ *Predistražne i istražne radnje*

Rješenjem Općine Bednja odbijen je zahtjev korisnika za ostvarivanjem prava na pristup informacijama, temeljem članka 15., stavak 1. Zakona, zbog toga što je tijelo javne vlasti rješenjem ograničilo pristup informacijama koje se tiču svih postupaka koje vode nadležna tijela u predistražnim i istražnim radnjama za vrijeme trajanja tih postupaka. Protiv navedenog rješenja korisnik prava na informaciju je pravovremeno uložio žalbu, u kojoj u bitnom navodi kako izjavljuje žalbu protiv osporenog rješenja Općine Bednja, iz razloga jer je pogrešno i nepotpuno utvrđeno činjenično stanje, nakon čega je pogrešno primijenjeno materijalno pravo. Korisnik nadalje navodi kako se u obrazloženju rješenja nije ni na koji način dokazalo da se vrše određeni izvidi, odnosno ukoliko se vrše izvidi, to je trebalo biti i dokumentirano u rješenju.

Uvidom u spis predmeta utvrđeno je da je Općina Bednja dana zaprimila zahtjev korisnika prava na informaciju u kojem korisnik u bitnom traži informaciju koliko je i kada uplaćeno na ime odvjetničke usluge po predmetu P-1148/12, po kojoj presudi je morao u 2013. godini nadoknaditi troškove Općini Bednja u iznosu od 66.716, 74. kn. Ujedno traži da ga se informira koliko je i kada plaćeno po K-854/10, K-295/09, K-431/09, K-199/09, K-123/10, K-5145/2013, P-3689/09 i P-96/11 (prije 813/09). U obrazloženju pobijanog rješenja Općina Bednja navodi kako su u svezi plaćanja novčanih usluga trenutno u postupku predistražne radnje protiv Općine Bednja, stoga je riješeno kao u izreci rješenja.

Općina Bednja je u spisu predmeta priložila dokaz, dopis Policijske uprave Varaždinske, BROJ: 511-14-12/1-3-1622/13. TK, iz kojega je vidljivo kako su u tijeku izvidi kaznenih djela vezani uz plaćanje odvjetničkih usluga, te u kojem se upozorava na tajnost predmetnih izvida i moguće sankcioniranje u slučaju njihova odavanja. Općina Bednja je ujedno priložila nalog Županijskog državnog odvjetništva u Varaždinu, BROJ: KN-DO-3/13, iz kojega je također vidljivo da je tražena dokumentacija predmet istražnog postupka.

Ograničenje iz članka 15., stavak 1. Zakona, a koje se tiče predistražnih i istražnih radnji, predstavlja apsolutno ograničenje od pristupa informacijama.

Na temelju provedenog žalbenog postupka Povjerenica za informiranje je utvrdila da je prvostupanjski postupak pravilno proveden, da je zahtjevu stranke prvostupanjsko tijelo odlučilo sukladno odredbama zakona, te da je osporeno rješenje pravilno i na zakonu osnovano. Slijedom navedenog Povjerenica za informiranje odbila je žalbu korisnika kao neosnovanu.

□ *Klasificirana informacija*

Korisnik prava na informaciju (udruga GONG) je u 2012. godini zatražio od Državnog odvjetništva, Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (u daljnjem tekstu: USKOK) dostavu preslike Izvješća o pojavnim oblicima i uzrocima korupcije u javnom i privatnom sektoru iz 2011. i 2012. godine, koje u skladu s člankom 15. stavkom 1. točkom 3. Zakona o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta Odjel sastavlja i izrađuje. USKOK je donio rješenje kojim se odbija predmetni zahtjev jer zatražena informacija sadrži osobne podatke, nakon čega je Agencija za zaštitu osobnih podataka rješenjem poništila

navedeno rješenje USKOK-a i predmet dostavila na ponovni postupak. U ponovnom postupku USKOK je donio rješenje kojim se odbija zahtjev radi zaštite osobnih podataka sadržanih u Izvješću.

Rješenjem Povjerenice za informiranje poništeno je rješenje USKOK-a te je djelomično korisniku prava na informaciju odobren pristup zatraženoj informaciji, na način da se na određenim preslikama stranica Izvješća o pojavnim oblicima i uzrocima korupcije u javnom i privatnom sektoru iz 2011. prekriju svi osobni podaci, a da se prije dostave istih postupi sukladno odredbama Zakona o tajnosti podataka o deklasifikaciji podataka. U preostalom dijelu dostave preslike Izvješća o pojavnim oblicima i uzrocima korupcije u javnom i privatnom sektoru za 2011. godinu, odbijen je zahtjev korisnika. Također je rješenjem Povjerenice za informiranje naloženo USKOKU da korisniku prava na informaciju omogući djelomičan pristup zatraženoj informaciji-dostava preslika Izvješća o pojavnim oblicima i uzrocima korupcije u javnom i privatnom sektoru za 2012. godinu, po principu naloženom za Izvješće o pojavnim oblicima i uzrocima korupcije u javnom i privatnom sektoru za 2011. godinu.

U žalbenom postupku Povjerenici za informiranje dostavljeno je Izvješće o pojavnim oblicima i uzrocima korupcije u javnom i privatnom sektoru za 2011. godinu. Uvidom u Izvješće razvidno je da je isto označeno stupnjem tajnosti „OGRANIČENO“. Iz članka 15. stavka 1. Zakona o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta („Narodne novine“, broj 76/09., 116/10., 145/10., 57/11. i 136/12.) razvidno je da su izvješća sastavni dio djelokruga rada USKOK-a. Povjerenica za informiranje smatra pogrešnim tumačenje USKOK-a da bi zbog prekrivanja osobnih podataka bilo potrebno sastavljati novo izvješće ukoliko bi se iz izvješća uklonili osobni podaci koji se odnose na progon počinitelja kaznenih djela. Povjerenica za informiranje je uvidom u dostavljenu dokumentaciju utvrdila da ista sadrži osobne podatke, stoga je u žalbenom postupku razmotrila je li moguć djelomičan pristup zatraženim informacijama, te je ocijenjeno da je moguće korisniku odobriti djelomičan pristup zatraženim informacijama. Istaknuto je da osobni podatak nije samo ime i prezime, već to može biti i jedno ili više obilježja na temelju koji se može identificirati osoba. Primjerice funkcija koju osoba obavlja/obavljala, tijelo u kojem je osoba zaposlena/bila zaposlena, svojstvo vlasnika, suvlasnika i slično. Stoga je utvrđeno na zatraženim preslikama treba prekriti osim imena i prezimena i sva obilježja osobe koja je mogu identificirati, te prije dostave zatražene informacije postupiti sukladno odredbama Zakona o tajnosti podataka o deklasifikaciji podataka.

□ *Klasificirana informacija*

Korisnik prava na informaciju je zahtjevom za pristup informacijama zatražio od Ministarstva unutarnjih poslova sljedeće informacije: a) ukupan broj istraga organiziranog kriminala i broj osoba koje su bile pod istragom u kojim su se koristile sljedeće radnje (za period 2003.-2012.): a) presretanje, prikupljanje i snimanje računalnih podataka, b) nadzor i tehničko snimanje telefonskih razgovora i drugih komunikacija na daljinu, c) nadzirani prijevoz i isporuka predmeta kaznenog djela, d) uporaba prikrivenih istražitelja, e) hot pursuit, f) upotreba prikrivenih pouzdanika/doušnika, g) tajno praćenje i tehničko snimanje osoba i predmeta, h) zaštita svjedoka, i) Joint Investigation Teams, 2. broj prekograničnih istraga organiziranog kriminaliteta u kojem su korištene navedene radnje (za periode 2003.-2012.), 3. broj organiziranih kriminalnih skupina u

RH (za period 2003.-2012.), 4. broj članova organiziranih kriminalnih skupina u RH (za period 2003.-2012.) i 5. broj prijavljenih high-level slučajeva korupcije u RH (za period 2003.-2012.).

Rješenjem Ministarstva unutarnjih poslova odbijen je zahtjev korisnika za ostvarivanje prava na pristup informacijama temeljem odredbe članka 15. stavka 2. točke 1. Zakona o pravu na pristup informacijama iz razloga što se radi o podacima koji su klasificirani stupnjem tajnosti „OGRANIČENO“, sukladno zakonu kojim se uređuje tajnost podataka.

Uvidom u spis predmeta utvrđeno je da je Ministarstvo unutarnjih poslova prije donošenja rješenja provelo test razmjernosti i javnog interesa. S obzirom da je u ovom predmetu Ministarstvo unutarnjih poslova kao razlog ograničenja koristilo članak 15. stavak 2. točke 1. Zakona o pravu na pristup informacijama, sukladno odredbi članka 16. stavka 1. citiranog Zakona bio je u obvezi prije provođenja testa razmjernosti i javnog interesa zatražiti mišljenje Ureda vijeća za nacionalnu sigurnost. Međutim, uvidom u spis predmeta utvrđeno je da Ministarstvo unutarnjih nije zatražilo mišljenje Ureda vijeća za nacionalnu sigurnost. Također je u ovom predmetu potrebno uzeti u obzir da se traže statistički podaci te da Ministarstvo unutarnjih poslova putem internetske stranice objavljuje određene statističke podatke.

Povjerenica za informiranje rješenjem je poništila rješenje Ministarstva unutarnjih poslova i predmet dostavila Ministarstvu na ponovni postupak s uputom da je ponovnom postupku Ministarstvo unutarnjih poslova kao prvostupanjsko tijelo dužno utvrditi sve činjenice koje su važne za donošenje zakonitog i pravilnog rješenja te činjenice prikazati u spisima predmeta i potkrijepiti ih odgovarajućim dokazima. Osobito treba utvrditi jesu li svi zatraženi podaci klasificirani. Ukoliko svi ili dijelovi zatraženih podataka nisu klasificirani te podatke su obvezi dostaviti korisniku jer je člankom 15. stavkom 5. Zakona o pravu na pristup informacijama propisano ako tražena informacija sadrži i podatak koji podliježe ograničenju iz stavka 2. i 3. ovog članka, preostali dijelovi informacije učinit će se dostupnim. Nadalje, ukoliko se utvrdi da se radi o klasificiranim podacima Ministarstvo unutarnjih poslova je u obvezi zatražiti mišljenje Ureda vijeća za nacionalnu sigurnost i provesti test razmjernosti i javnog interesa te na temelju tako utvrđenog činjeničnog stanja u zakonskom roku riješiti ovu upravnu stvar.

□ *Poslovna tajna*

Korisnik prava na informaciju zatražio je zahtjevom za pristup informacijama od Ministarstva poljoprivrede dostavu izvješća o analizi uzoraka mlijeka zbog sumnje na povećanu koncentraciju aflatoksina M1, proizvođača Dukat d.d. i Vindija d.d., koje je u veljači dostavio Referentni laboratorij u Beču. Ministarstvo poljoprivrede donijelo je rješenje kojim je odbilo zahtjev žalitelja zbog toga što se zatražene informacije smatraju povjerljivim informacijama. Iz obrazloženja pobijanog rješenja razvidno je da je Ministarstvo poljoprivrede odbilo zahtjev žalitelja pozivajući se na odredbu članka 71. stavka 2. Zakona o hrani („Narodne novine“, broj 46/07., 84/08. i 55/11.) kojom je propisano da niti jedna informacija koja se odnosi na poslovanje subjekata u poslovanju s hranom ili hranom za životinje koju je tijekom službenih kontrola saznala osoba koja obavlja službenu kontrolu ili koja se odnosi na analizu rizika, ne smije biti otkrivena bez pisanog pristanka subjekta u poslovanju s hranom ili hranom za životinje. Unatoč pozivanju na navedenu odredbu Zakona o hrani nije razvidno da je Ministarstvo poljoprivrede zatražilo pisani pristanak subjekta u poslovanju.

Rješenjem Povjerenice za informiranje korisniku prava na informaciju omogućen je slobodan pristup traženoj informaciji. U žalbenom postupku Ministarstvo poljoprivrede se očitovalo da je člankom 7. stavkom 2. Uredbe Vijeća br. 882/2004 propisano da nadležno tijelo poduzima mjere kojima osigurava da njezini djelatnici neće otkrivati podatke do kojih se došlo tijekom obavljanja svojih zadataka kontrole, a koji su po svojoj prirodi u opravdanim slučajevima obuhvaćeni profesionalnom tajnom, a o čemu se i radi u konkretnom slučaju nalaza koji su dobiveni od referentnog laboratorija u Beču. Uvidom u zatražene informacije utvrđeno je da Ministarstvo poljoprivrede nije provelo test razmjernosti i javnog interesa, te da nije razvidno da zatražene informacije nose oznake tajnosti odnosno da su iste klasificirane sukladno zakonu kojim se uređuje tajnost podataka. U žalbenom postupku izvršen je uvid u tekst objavljen na internetskoj stranici Ministarstva poljoprivrede <http://www.mps.hr/default.aspx?id=9124> koji nosi naziv „Hrvatsko mlijeko na policama trgovina diljem zemlje sigurno i zdravstveno ispravno“, te je uočeno da se tekstu navodi da su rezultati potvrđne analize iz Beča pokazali neznatno povišenu razinu aflatoksina M1 iznad dopuštene i to 0,057 mikrograma/L, također se u istom tekstu navodi da je u mlijeku iz BiH uvezenom u Hrvatsku mljekare Mlijekoprodukt d.o.o., Kozarska Dubica robne marke Moja kravica orijentacijskom metodom utvrđena razina aflatoksina M1 u koncentraciji od 0,084 mikrograma/L mlijeka, te da će hrvatski potrošači o rezultatima analize biti naknadno obaviješteni. Činjenica je da je Ministarstvo poljoprivrede u cilju zaštite zdravlja potrošača na svojim internet stranicama predložilo potrošačima da konkretne proizvode ne koriste. U obrazloženju rješenja Povjerenice za informiranje istaknuto da je ljudsko zdravlje važna kategorija, te da je sigurnost hrane i zaštita interesa potrošača sve od većeg interesa za širu javnost, nevladine organizacije, stručna udruženja, međunarodne trgovinske partnere i trgovinske organizacije, a što proizlazi iz Uredbe (EZ) br. 178/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2002. o utvrđivanju općih načela i uvjeta zakona o hrani, osnivanju Europske agencije za sigurnost hrane te utvrđivanju postupaka u područjima sigurnosti hrane. Naime, člankom 8. stavkom 1. Uredbe propisano je da je cilj propisa o hrani zaštiti interese potrošača te im pružiti osnovu na kojoj će moći donijeti mjerodavne odluke u vezi hrane koju konzumiraju. Cilj je prevencija prijevara ili zavaravajućih postupaka, patvorenja hrane i svih drugih postupaka koji mogu potrošača dovesti u zabludu. Imajući u vidu navedenu odredbu Uredbe kao i činjenicu da je Pravilnikom o toksinima, metalima, metaloidima, te drugim štetnim tvarima koje se mogu nalaziti u hrani („Narodne novine“, broj 16/05.) propisana najviše dopuštena količina aflatoksina M1 u mlijeku od 0,05 µg/kg jestivog djela, očito je da je njihova svrha zaštita zdravlja ljudi. Također je u obrazloženju rješenja Povjerenice za informiranje istaknuto da su potrošači ti koji donose odluku u vezi hrane koju konzumiraju, te da je nesporno da je Ministarstvo poljoprivrede objavilo da su rezultati analize iz Beča pokazali povišenu razinu aflatoksina M1, dakle veću od one propisane gore citiranim Pravilnikom. S obzirom da je utvrđeno da su informacije o količini aflatoksina M1 javno objavljene, da se o istima se raspravljalo u medijima, Povjerenica za informiranje nije pronašla zapreke koje bi onemogućile da se korisniku prava na informaciju dostave izvješća analize mlijeka proizvođača Dukat d.d. i Vindija d.d. koje je u veljači dostavio Referentni laboratorij u Beču, a da bi se omogućavanjem informacije o rezultatima izvješća analiza, upravo omogućila osnova na temelju koje potrošači mogu donijeti pravilnu odluku u vezi hrane koju konzumiraju, te da prevladava javni interes u odnosu na druge zaštićene vrijednosti.

□ *Poslovna tajna*

Korisnik prava na informaciju je zahtjevom za pristup informacijama zatražio od Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju (dalje u tekstu: Agencija), da mu se dostavi: 1) dokument koji se naziva referentna lista cijena i koristi se prilikom odobravanja prihvatljivih troškova za korisnike mjere 202 IPARD programa ili da mu se objasni na kojem javno dostupnom izvoru informacije je on dostupan i 2) dokument, odluku ili drugi pravni akt temeljem kojeg je zapriječena javna objava dokumenata koji se naziva Referentna lista cijena, a koristi se od strane Agencije za odobravanja prihvatljivih troškova korisnicima mjere 202 IPARD programa.

Agencija je rješenjem odbila zahtjev korisnika za ostvarivanjem prava na pristup informacijama-dostavu referentne liste cijena IPARD programa zbog toga što je zatražena informacija poslovna tajna.

Rješenjem Povjerenice za informiranje poništeno je rješenje Agencije i korisniku prava na informaciju omogućen slobodan pristup referentnoj lista cijena IPARD programa koja je sadržana u Bazi referentnih cijena Agencije i Priručniku Odjela za tehničke analize Agencije. Naime, Baza referentnih cijena ima elektronički zapis referentnih cijena IPARD programa, te se isto smatra informacijom u smislu citirane odredbe Zakona. S obzirom na sadržaj zatražene informacije Povjerenica za informiranje ne nalazi razloge za ograničenje iz članka 15. Zakona osobito što se traženi podaci ne mogu smatrati poslovnom tajnom. Stoga u ovom slučaju u drugostupanjskom postupku nije postojala obveza provođenja testa razmjernosti i javnog interesa. Utvrđeno je da Agencija korisniku nije u obvezi dostaviti cjelovitu Bazu referentnih cijena već dio podataka koji se nalazi u Bazi i to referentne cijene. Također je utvrđeno da bi Agencija zbog interesa i drugih korisnika prava na pristup informacijama na internetskim stranicama trebala objaviti referentne cijene na lako pretraživ način kao i registre i baze podataka ili informacije o registrima i bazama podataka iz nadležnosti i o načinu pristupa, a također i ostale informacije koje su navedene u članku 10. Zakona o pravu na pristup informacijama. Nesporno je da svi korisnici kojima su odobrena javna sredstva bez obzira je li riječ o domaćim ili sredstvima iz Europske unije trebaju postupati odgovorno s potrošnjom financijskih sredstava i da nadležne institucije trebaju postupati sukladno pravilima uspostavljenim za sprječavanje nepravilnosti.

U odnosu na dio zahtjeva koji se odnosi na ostvarivanja prava na pristup informaciji - Priručniku Odjela za tehničke analize je očito da tijelo javne vlasti nije riješilo zahtjev te da razlozi za nerješavanje zahtjeva nisu opravdani.

Postupajući po žalbi i razmatrajući poslovnu tajnu kao ograničenje na koje se poziva Agencija, te obrazloženje o suzbijanju prijevara za zaštitu financijskih interesa Europske unije, nisu utvrđena zakonska ograničenja koja su propisana odredbom članka 15. Zakona o pravu na pristup informacijama niti je Agencija navela dokaze o navedenom. Slijedom navedenog Povjerenica za informiranje je poništila rješenje Agencije i naložila da se korisniku omogući slobodan pristup traženoj informaciji

□ *Osobni podaci*

Korisnik prava na informaciju (novinar) zatražio je od Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje (u daljnjem tekstu: Zavod) popis svih primatelja (imena i prezimena) povlaštenih vojnih mirovina,

poznatih kao „predsjedničke mirovine“, koje sukladno Zakonu o pravima iz mirovinskog osiguranja djelatnih vojnih osoba, policijskih službenika i ovlaštenih službenih osoba (članak 5.) dodjeljuje predsjednik Republike Hrvatske, odnosno Vrhovni zapovjednik. Zavod je predmetni zahtjev odbio s obrazloženjem da zatražene informacije podliježu zaštiti u smislu Zakona o zaštiti osobnih podataka, a ujedno se prema odredbi članka 80. Statuta Zavoda podaci o fizičkim osobama – korisnicima prava iz mirovinskog osiguranja, smatraju profesionalnom tajnom. Protiv navedenog odgovora korisnik je uložio žalbu Povjerenici za informiranje.

Povjerenica za informiranje zatražila je očitovanje Ureda predsjednika Republike Hrvatske o tome jesu li traženi podaci klasificirani stupnjem tajnosti, na što je Ured izvijestio da nisu. Osim toga, u provedenom postupku izvršen je uvid u mišljenje Agencije za zaštitu osobnih podataka, koja je navela da bi se dostupnima mogli učiniti ime, prezime osobe te koeficijent mirovine, odnosno bodovi, sukladno kojima bi se mogao izračunati iznos mirovine.

Rješenjem Povjerenice za informiranje korisniku prava na informaciju odobren je pristup traženoj informaciji. u žalbenom postupku utvrđeno da iako se radi o osobnim podacima preteže javni interes jer se radi o raspolaganju javnim sredstvima. U obrazloženju rješenja zauzeto je stajalište Povjerenice za informiranje kako pojedinačno ime i prezime osobe kojoj je isplaćen iznos iz proračuna bilo državnog ili lokanog znači javnu potrošnju i to bez obzira radi li se o isplaćenim potporama, dotacijama iz proračuna, isplatama za određene vrste pomoći. Za transparentnost rada i potrošnje proračunskih sredstava nužno je da javnost ima pravo znati kako i na koji način se koriste proračunska sredstva. Kao razlozi za omogućavanjem pristupa zatraženom popisu istaknuta je transparentnost potrošnje proračunskih sredstava, financiranje mirovina iz državnog proračuna, informiranje javnosti o korisnicima mirovina koji su umirovljeni na temelju odluke Vrhovnog zapovjednika oružanih snaga Republike Hrvatske, aktualiziranje pitanja tako određenih mirovina, pravo novinara na izvještavanje i pristup informacijama o javnim sredstvima. Sukladno navedenom u žalbenom postupku je utvrđeno da u konkretnom slučaju preteže javni interes jer se radi o raspolaganju javnim sredstvima.

□ *Osobni podaci*

Korisnik prava na informaciju (novinar) zahtjevom za dopunu informacije zatražio je od trgovačkog društva Vodovod d.o.o. iz Osijeka dopunu ranije dostavljenih preslika ugovora o radu direktora društva i to: podatke o novčanim naknadama za obavljanje poslova iz ugovora koje su izbrisali u fotokopijama ugovora i to iz Sporazuma o raskidu ugovora s bivšim predsjednikom uprave, iz Ugovora o radu predsjednika uprave i Ugovora o radu člana uprave.

Trgovačko društvo Vodovod d.o.o. rješenjem je uskratilo korisniku prava na informaciju zatražene informacije navodeći da su iste poslovna tajna sukladno članku 3. stavku 2. Ugovora o radu direktora društva, te da su ujedno i zaštićeni osobni podatak. U obrazloženju rješenja trgovačko društvo je istaknulo da korisnik u zahtjevu za dopunu informacije pogrešno navodi kako informacije izuzete iz dostavljenih preslika Ugovora predstavljaju javna sredstva, budući da ono nije proračunski korisnik i financira se iz vlastitih sredstava obavljanjem osnovne djelatnosti.

Rješenjem Povjerenice za informiranje poništeno je prvostupanjsko rješenje i naloženo tijelu javne vlasti da djelomično omogući korisniku zatražene informacije dostavom preslika Ugovora o radu predsjednika uprave društva sklopljenog između trgovačkog društva Vodovod d.o.o. i I.J.,

predsjednika uprave od 12. srpnja 2013. godine i Ugovora o radu člana uprave društva S.T., člana uprave, koji sadržavaju podatke o novčanim iznosima, s time da se prekriju ostali osobni podaci koji su sastavni dio Ugovora te Sporazuma o raskidu i pravima i obvezama ugovora o pravima i obvezama predsjednika uprave–direktora i ugovora o radu od 26. lipnja 2013. godine, sklopljenog između trgovačkog društva Vodovod-Osijek d.o.o. i Lj.N., s time da se prekriju osobni podaci koji su sastavni dio Sporazuma.

Naime, u žalbenom postupku je utvrđeno kako je trgovačko društvo Vodovod d.o.o. iz Osijeka tijelo javne vlasti i obveznik primjene Zakona o pravu na pristup informacijama prema više kriterija propisanih Zakonom te da u prvostupanjskom postupku nije provelo test razmjernosti i javnog interesa. U drugostupanjskom postupku Povjerenici za informiranje dostavljene su predmetne informacije i proveden je test razmjernosti i javnog interesa te je Povjerenica za informiranje zaključila da se analizom sadržaja iz medija može zaključiti da se po pitanju visine otpremnina, plaća direktora komunalnih trgovačkih društava i trgovačkih društva u kojima Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju zasebno ili zajedno većinsko vlasništvo pokreću i vode javne rasprave odnosno da postoji velik interes javnosti za dostupnošću tih informacija. Razlog za omogućavanje pristupa zatraženim podacima u predmetnom slučaju je transparentnost potrošnje sredstava trgovačkog društva Vodovod d.o.o. Osijek, kao tijela javne vlasti koje kumulativno ispunjava kriterije iz zakonske definicije tijela javne vlasti iz članka 5. stavka 1. točke 2. Zakona o pravu na pristup informacijama. U odnosu na ostale podatke iz Ugovora o radu sklopljenih između trgovačkog društva Vodovod d.o.o. i predsjednika uprave društva I.J. i S.T., člana uprave društva, od 12. srpnja 2013. godine te Sporazuma o raskidu i pravima i obvezama ugovora o pravima i obvezama predsjednika uprave–direktora i ugovora o radu od 26. lipnja 2013. godine, sklopljenog između trgovačkog društva Vodovod-Osijek d.o.o. i Lj.N., prevladava javni interes u odnosu na zaštićene interese, te je stoga Povjerenica za informiranje donijela odluku o djelomičnom omogućavanju pristupa predmetnim Ugovorima, te Sporazumu koji sadržavaju podatke o visini plaće/otpremnine direktora društva odnosno bivšeg direktora društva. U odnosu na osobne podatke utvrđeno je da ne dolazi do kršenja Zakona o zaštiti osobnih podataka ako se dostave preslike na kojima su vidljiva imena i prezimena no da je potrebno zaštititi osobne podatke koji su sastavni dio ugovora i sporazuma a koji se odnose na JMBG, OIB i adrese potpisnika istih.

□ *Osobni podaci*

Korisnik prava na informaciju zahtjevom za pravo na pristup informacijama zatražio je od Općine Sveta Marija sve preslike računa uz ispis poziva za telefonske usluge fiksnih brojeva Općine Sveta Marija te preslike računa za mobilne telefonske brojeve (uz ispis poziva) koje koriste načelnica, pročelnica i zamjenik načelnika od 01.06.2013. do 31.01.2014., a za pročelnicu od 02.09.2013. do 31.01.2014. godine.

Općina Sveta Marija donijela je rješenje kojim se zahtjev korisnika usvaja u pogledu dostavljanja preslika traženih računa za telefonske usluge a odbija u pogledu zatraženih preslika ispisa poziva uz navedene račune na koje je korisnik uložio žalbu Povjerenici za informiranje.

U drugostupanjskom postupku je izvršen uvid u informacije koje je Općina Sveta Marija dostavila Povjerenici za informiranje sa spisom predmeta i osporenim rješenjem uskratila žalitelju te je utvrđeno da traženi ispisi telefonskih poziva sadrže osobne podatke (brojeve telefona) osoba

koje su pozivane, pa su stoga ispunjeni uvjeti za primjenu odredbe članka 11. stavka 3. Zakona o zaštiti osobnih podataka. Na temelju provedenog žalbenog postupka Povjerenica za informiranje je utvrdila da je prvostupanjsko tijelo pravilno postupilo kada je žalitelju omogućilo informacije koje se tiču potrošnje njegovih proračunskih sredstava (preslike računa za telefonske usluge) odnosno uskratilo tražene informacije u pogledu ispisa poziva iz razloga zaštite osobnih podataka te je slijedom navedenog potvrdila prvostupanjsko rješenje i odbila žalbu kao neosnovanu.

□ *Osobni podaci*

Korisnik prava na informaciju zatražio je zahtjevom za pristup informacijama od Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti uvid u dokumente i izradu preslika sljedećih dokumenata izabranog kandidata na natječaju za radno mjesto domara u navedenom tijelu javne vlasti u kojem je i sam sudjelovao: 1. Uvjerenje o nekažnjavanju, 2. Potvrdu zavoda za mirovinsko osiguranje (radni staž), 3. Potvrdu o statusu hrvatskog branitelja, 4. Odluku o otkazu ugovora o radu kod zadnjeg poslodavca, 5. Potvrdu o nezaposlenosti (HZZ) i 6. Dokaz o ispunjenju uvjeta iz natječaja. Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti rješenjem je odbila zahtjev korisnika navodeći da su zatražene informacije zaštićene zakonom kojim se uređuje područje zaštite osobnih podataka, na koje je korisnik uložio žalbu Povjerenici za informiranje.

U drugostupanjskom postupku utvrđeno je da je korisnik bio sudionik predmetnog natječaja te je od tijela javne vlasti zatražio je uvid u natječajnu dokumentaciju te pravljenje preslika iste za izabranog kandidata. Kako je Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti uskratila korisniku prava na informaciju tražene informacije te mu iste nisu bile dostupne temeljem drugog propisa, zatražio ih je zahtjevom za pristup informacijama. Budući da se u ovom slučaju radi o informacijama koje se tiču zaposlenja u tijelu javne vlasti koje je obveznik primjene Zakona o pravu na pristup informacijama te se radi o potrošnji proračunskih sredstava i koje bi mogla zatražiti bilo koja fizička ili pravna osoba, pri rješavanju žalbe u drugostupanjskom postupku su se trebale primijeniti odredbe navedenog Zakona, na način da se korisniku trebaju omogućiti informacije koje bi bile dostupne bilo kojoj fizičkoj ili pravnoj osobi koja bi ih zatražila.

Rješenjem Povjerenice za informiranje korisniku prava na informaciju su djelomično odobrene preslike Svjedodžbe o završnom ispitu Srednje škole Čapljina, Kantona Hercegovačko-neretvanske županije, Federacije Bosne i Hercegovine, Bosne i Hercegovine, Ur.broj: 0302-476/98, Matični broj: I-2-94/95, 132 na način da se prekriju: jedinstveni matični broj građana, osobno ime roditelja, datum, mjesto i država rođenja, državljanstvo, narodnost, završena osnovna škola, datum upisa u obrazovni program, razdoblje polaganja završnog ispita, ocjene u pogledu uspjeha te ocjena općeg uspjeha na završnom ispitu izabranog kandidata D.K., Ugovora o radu na određeno vrijeme Broj: 10-230-10/3-2011 od 12. listopada 2011. godine, sklopljenog između Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti i izabranog kandidata D.K., na način da se prekriju adresa i potpis D.K., uvjerenja Federalnog ministarstva obrane Federacije Bosne i Hercegovine, Bosne i Hercegovine, Uprave za obranu Mostar, Odjela za obranu Konjic, Broj: 22-07-49-930/04-01 od 14. prosinca 2004. godine na način da se na istom prekriju: ime oca, datum rođenja, jedinstveni matični broj građana, mjesto prebivališta, pripadnost postrojbi, razdoblje sudjelovanja u ratu, datum, mjesto i događaj pogibije te opis okolnosti pogibije. Također, korisniku je odobrena preslika Obavijesti o prestanku Ugovora o radu na određeno vrijeme sklopljenog između Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti i izabranog kandidata D.K., Broj: 10-11/257-2013 od 9. prosinca 2013. godine.

Žalba korisnika prava na informaciju u preostalom dijelu (uvjerenje o nekažnjavanju, potvrda Zavoda za mirovinsko osiguranje (radni staž) i potvrda o nezaposlenosti) odbijena je kao neosnovana jer je iz dokumentacije u spisu predmeta proizlazilo da izabrani kandidat nije dostavio navedenu dokumentaciju budući da ista nije bila dio tražene natječajne dokumentacije, što je utvrđeno uvidom u objavljeni natječaj na oglasnim stranicama „Narodnih novina“ broj

I46/I3., pa stoga istu nije ni bilo moguće omogućiti korisniku. Isto tako je iz objavljenog natječaja proizlazilo da su kandidati trebali dostaviti dokaz o ispunjavanju uvjeta vezanog za radno iskustvo, no nije bilo propisano da dokaz o navedenom mora biti u obliku potvrde Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje te su ovim rješenjem korisniku omogućene preslike dokumenata iz kojih su vidljivi podaci o radnom iskustvu izabranog kandidata, a koje je isti dostavio uz prijavu na natječaj.

□ *Informacija u postupku izrade (nedovršena informacija)*

Korisnik prava na informaciju je zahtjevom za pristup informacijama zatražio od Ministarstva uprave, kao tijela javne vlasti, da mu se dostavi mišljenje Ministarstva uprave o konačnom prijedlogu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o obnovi ugrožene spomeničke cjeline Dubrovnika. Ministarstvo uprave je donijelo rješenje kojim je odbilo zahtjev zbog toga što bi objavljivanje zatražene informacije onemogućilo učinkovito, neovisno i nepristrano vođenje pravno uređenog postupka. Ministarstvo uprave je u istom rješenju zaključilo da se mišljenja središnjih tijela državne uprave na nacрте prijedloga zakona i drugih propisa, kao i na prijedloge drugih akata javno ne objavljuju, jer su dio internog postupka međusobnog usuglašavanja stavova tih tijela i njihove međusobne suradnje te da svrha navedenih mišljenja nije informiranje javnosti te su smatrali da bi se dostavom tražene informacije omogućilo stvaranje vanjskog pritiska na stručnog nositelja izrade tog Zakona, odnosno na Vladu Republike Hrvatske kao predlagatelja, pa bi se omogućavanje pristupa navedenoj informaciji negativno odrazilo na spremnost središnjih tijela državne uprave na davanje otvorenog i kritičnog osvrta na nacрте prijedloga zakona i drugih propisa, čime bi se bitno umanjila kvaliteta propisa koje Vlada Republike Hrvatske donosi ili predlaže.

Kako je izrada stručnih mišljenja jedan od elemenata u zakonodavnom procesu te je prisutna sve veća tendencija povećanja transparentnosti i demokratizacije istog procesa, u žalbenom postupku je utvrđeno da bi stručna mišljenja tijela javne vlasti trebala biti javno dostupna kako bi se unaprijedila javna rasprava o nacртima propisa te kako bi javnost kritički razmotrila mišljenja koja tijela javne vlasti izrađuju u sklopu svoje službene dužnosti. Sudjelovanje javnosti u odlučivanju i postupcima izrade propisa sve više dobiva na značenju te je Povjerenica za informiranje zaključila da bi upravo omogućavanje uvida u stručna mišljenja unaprijedilo savjesnost, ispravnost postupanja i odgovornost svih uključenih u izradu stručnih mišljenja u procesu izrade propisa.

Rješenjem Povjerenice za informiranje poništeno je prvostupanjsko rješenje i naloženo je Ministarstvu prave da omogući korisniku zatraženu informaciju na način da mu se dostavi preslika zatražene informacije budući da je utvrđeno da je zatražio izrađenu i konačnu informaciju nakon što je Vlada Republike Hrvatske već prihvatila Nacrt konačnog prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o obnovi ugrožene spomeničke cjeline Dubrovnika te da u konkretnom slučaju nije moglo doći do narušavanja procesa donošenja odluke te nije bilo razloga za ograničenje omogućavanja informacije iz članka 15. ZPPI-a.

- *Dostava zatražene informacije bi mogla ozbiljno narušiti proces donošenja odluka Vlade RH odnosno ugroziti neovisno i nepristrano očitovanje nadležnih tijela državne uprave na prijedloge akata*

Osporenim rješenjem odbijen je zahtjev korisnika za ostvarivanjem prava na pristup informacijama da mu dostavi preslik mišljenja Ministarstva pravosuđa o konačnom prijedlogu zakona o izmjenama Zakona o obnovi ugrožene spomeničke cjeline Dubrovnika. Zahtjev je odbijen temeljem članka 23. stavka 5. točke 2., a u vezi s člankom 15. stavkom 2. točkom 5., člankom 15. stavkom 3. točkom 1. i člankom 16. stavkom 1. Zakona o pravu na pristup informacijama, zbog toga što bi se dostavom zatražene informacije mogao ozbiljno narušiti proces donošenja odluka Vlade RH, odnosno time bi se moglo ugroziti neovisno i nepristrano očitovanje nadležnih tijela državne uprave na prijedloge akata, a time i sam interni proces uređen Poslovníkom Vlade RH koji prethodi donošenju odluka Vlade.

Protiv navedenog rješenja korisnik je uložio žalbu Povjerenici za informiranje u kojoj u bitnom navodi kako tražena informacija nije u postupku izrade, budući da je Nacrt konačnog prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o obnovi ugrožene spomeničke cjeline Dubrovnika raspravljen i usvojen na sjednici Vlade održanoj 12. prosinca 2013. godine, te je potom i upućen Saboru na daljnju proceduru, dakle, interni proces donošenja odluka Vlade na koji se prvostupanjsko tijelo u pobijanom rješenju poziva, u trenutku podnošenja zahtjeva već je bio okončan. Također navodi da čak i da tome nije tako, smatra da iz obrazloženja pobijanog rješenja nije razvidno na koji način bi uvid javnosti u stručna mišljenja radnih tijela Vlade u postupku donošenja konkretnog Nacrta utjecao da se ista neovisno, nepristrano i kritički o njemu očituju.

Povjerenica za informiranje je u drugostupanjskom postupku utvrdila da je obrazloženje osporenog prvostupanjskog rješenja protivno samom cilju Zakona o pravu na pristup informacijama, a to je omogućavanje i osiguravanje ostvarivanja Ustavom Republike Hrvatske zajamčenog prava na pristup informacijama, kao i na ponovnu uporabu informacija fizičkim i pravnim osobama putem otvorenosti i javnosti djelovanja tijela javne vlasti, u što zasigurno ne spada ograničavanje uvida u interne procese donošenja odluka tijela javne vlasti. Osim toga, takozvani interni proces je završio usvajanjem nacrta konačnog zakonskog prijedloga, što čini predmetno mišljenje Ministarstva pravosuđa dokumentom koji bi trebao biti javno dostupan. Nadalje, ne samo da je ograničenje pristupa vezano za konkretno dostavljeno mišljenje, nego iz pobijanog rješenja proizlazi da je pristup ograničen općenito i unaprijed za sva stručna mišljenja ministarstava kao središnjih tijela državne uprave, a što je protivno odredbi članka 15. stavka 6. kojom je propisano da su informacije dostupne javnosti nakon što prestanu razlozi na temelju kojih je tijelo javne vlasti ograničilo pravo na pristup informacijama. Naime, prema stajalištu Ministarstva pravosuđa, informacija koja je uskraćena korisniku zapravo nikada ne bi ni bila dostupna javnosti, budući da se u obrazloženju pobijanog rješenja u pluralu navodi kako bi se „davanjem navedenih stručnih mišljenja javnosti mogao ozbiljno narušiti proces donošenja odluka Vlade...“, čime su a priori već odbijeni svi potencijalni zahtjevi za davanjem sličnih mišljenja tijela javne vlasti. Zauzeto stajalište Ministarstva pravosuđa također je protivno i odredbi članka 15. stavka 5. Zakona o pravu na pristup informacijama, kojom je propisano da ako tražena informacija sadrži i podatak koji podliježe ograničenju iz stavka 2. i 3. ovog članka, preostali dijelovi informacije učinit će se dostupnim, budući da Ministarstvo pravosuđa uopće nije razmotrilo sadržaj konkretnog mišljenja. Iako se u obrazloženju pobijanog rješenja upotrebljava

izraz „u konkretnom slučaju“, razvidno je kako su samo prepisane ograničavajuće odredbe iz članka 15. stavka 2. točke 5. i 15. stavka 3. točke 1. Zakona o pravu na pristup informacijama, te da navedene odredbe nisu primijenjene i objašnjene u odnosu na sadržaj traženog mišljenja. Kao što je korisnik već ispravno ustvrdio, interni proces donošenja odluka Vlade, na koji se Ministarstvo pravosuđa u pobijanom rješenju poziva, u trenutku podnošenja zahtjeva već je bio okončan usvajanjem Nacrta konačnog prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o obnovi ugrožene spomeničke cjeline Dubrovnika, na sjednici Vlade od 12. prosinca 2013. godine.

Osim toga, ostalo je nejasno i neobrazloženo na koji način bi omogućavanje javnosti da ostvaruje uvid u stručna mišljenja moglo utjecati na nadležna središnja tijela državne uprave da neovisno i nepristrano izrađuju navedena mišljenja. Stajalište žalbenog tijela je upravo suprotno, budući da Povjerenica za informiranje smatra kako bi omogućavanje uvida u stručna mišljenja unaprijedilo savjesnost, ispravnost postupanja i odgovornost svih uključenih u izradi predmetnih mišljenja.

Ispitujući pravilnu provedbu testa razmjernosti i javnog interesa, razmatrani su argumenti koje je navelo Ministarstvo pravosuđa, te je utvrđeno da u konkretnom slučaju prevladava interes javnosti. Ministarstvo pravosuđa prilikom provedbe predmetnog testa nije s obzirom na sadržaj konkretnog mišljenja razmotrilo da li bi omogućavanjem pristupa traženoj informaciji u svakom pojedinačnom slučaju interes zbog kojega bi trebalo uskratiti informaciju bio ozbiljno povrijeđen te da li prevladava potreba zaštite prava na ograničenje ili javni interes. Izrada stručnih mišljenja jedan je od elemenata u zakonodavnom procesu. Budući da je sve veća tendencija povećanja transparentnosti i demokratizacija spomenutog procesa, stručna mišljenja tijela javnih vlasti bi trebala biti javno dostupna kako bi se unaprijedila javna rasprava o nacrtima propisa te kako bi javnost kritički razmotrila predmetna mišljenja koja tijela javne vlasti izrađuju u sklopu svoje službene dužnosti.

Uvidom u dostavljeno mišljenje, Povjerenica za informiranje nije našla razloge za ograničenje iz članka 15. Zakona o pravu na pristup informacijama, stoga je poništeno rješenje Ministarstva pravosuđa, a korisniku je omogućen pristup traženoj informaciji.

- *Zatražena informacija nije informacija iz članka 5. stavka 1. točke 3. Zakona o pravu na pristup informacijama*

Korisnik prava na informaciju je zahtjevom za pristup informacijama postavio Prekršajnom sudu u Zagrebu niz od 16. pitanja, između kojih postavlja pitanje „da li je sud dužan postupati sukladno Europskoj konvenciji o ljudskim pravima i slobodama te Europskoj konvenciji o ostvarivanju dječjih prava u sklopu predmeta koji potpadaju pod Zakon o zaštiti od nasilja u obitelji.“ Rješenjem Prekršajnog suda u Zagrebu odbijen je zahtjev korisnika iz razloga jer je zahtjevom za pristup informacijama zatražena informacija koja se ne smatra informacijom u zakonskom smislu. Korisnik je uložio žalbu Povjerenici za informiranje.

Uvidom u korisnikovo pitanje je utvrđeno kako se isto ne može smatrati zahtjevom za pristup informacijama u smislu Zakona o pravu na pristup informacijama, odnosno kako korisnik ne traži informaciju u zakonskom smislu. Pristup informaciji u smislu Zakona o pravu na pristup informacijama pretpostavlja pristup već gotovoj i postojećoj informaciji, odnosno informaciji koja postoji u materijaliziranom obliku i ne predstavlja dužnost tijela javne vlasti da daje odgovore na pitanja i da tumači propise. Drugim riječima, pristup informacijama u zakonskom smislu znači dobivanje preslike gotove informacije, npr. određenog dokumenta, cd-a ili drugog zapisa

podataka koji se nalazi u posjedu tijela javne vlasti. Slijedom navedenog, Povjerenica za informiranje je odbila korisnikovu žalbu kao neosnovanu.

□ *Korisnik prava na informaciju je stranka u postupku*

Povjerenica za informiranje zaprimila je žalbu korisnika prava na informaciju u kojoj se u bitnom navodi kako Hrvatska elektroprivreda nije u zakonskom roku riješila njegov zahtjev za pristup informaciji koji je podnio navedenom tijelu javne vlasti, a kojim je tražio da mu se omogući pristup informaciji temeljem kojeg je postupka i dokumentacije navedeno tijelo odobrilo priključak električne energije Z.S. na adresi u Zagrebu, a koja je nekretnina u vlasništvu korisnika prava na informaciju, te koja su mjesta evidentirana pod njegovim korisničkim imenom, a koja je pod korisničkim imenom Z.S.

Povjerenica za informiranje je dopisom od Hrvatske elektroprivrede zatražila obavijest o razlozima zbog kojih zahtjev nije riješen u zakonskom roku. Hrvatska elektroprivreda dopisom broj: DI/989/14MR od 7. veljače 2014. godine u prilogu kojega je dostavljen odgovor korisniku, broj: 400100504/2469/14 IP, od 29. siječnja 2014. godine navela je kako službenik za informiranje nije nikada zaprimio korisnikov zahtjev za pristup informaciji, već je utvrđeno da je komunikacija vođena između korisnika i stručnih službi Elektre Zagreb, te da je sadržaj o kojem korisnik pita predmet sudskog spora dvaju sudova u Zagrebu. U dopisu se također navodi kako je korisnik dobio očitovanje na svoj zahtjev te da obzirom da se radi o postupanju temeljem presude Županijskog suda u Zagrebu, nije bilo potrebe za ponovnim očitovanjem, pa se sukladno tome i nisu poštivali rokovi sukladno Zakonu o pravu na pristup informacijama.

Člankom 1., stavak 3. Zakona propisano je kako se odredbe ovoga Zakona ne primjenjuju kad je dostupnost informacijama iz sudskih, upravnih i drugih na zakonu utemeljenih postupaka propisom utvrđena, kao i kad je informacija dostupna primjenom drugog propisa. Iz spisa predmeta je utvrđeno kako korisnik traži pristup informacijama koje se odnose na njega kao stranku u nekoliko postupaka pred različitim sudovima, koji su okončani ili koji su u tijeku, te kako kao stranka u tim postupcima ima pravo pristupa informacijama temeljem posebnih propisa, a ne temeljem odredbi Zakona. Osim toga, pristup informacijama u smislu o Zakona odnosi se na pristup javnim informacijama koje su u posjedu tijela javne vlasti i koje bi bile dostupne bilo kojoj domaćoj ili stranoj fizičkoj i pravnoj osobi bez iznimke. Slijedom navedenog, Povjerenica za informiranje je odbacila korisnikovu žalbu kao nedopuštenu.

9 Sudski nadzor

Protiv rješenja Povjerenika za informiranje, kao i u slučaju neodlučivanja Povjerenika u propisanim rokovima, osigurana je sudska zaštita pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske. Prema članku 26. Zakona o pravu na pristup informacijama tužbu protiv rješenja Povjerenika za informiranje može podnijeti kako korisnik prava na informaciju, tako i tijelo javne vlasti od kojeg se zahtijevala informacija i koje je odlučivalo u prvom stupnju. Podnesena tužba ima odgodni učinak ako je rješenjem Povjerenika za informiranje korisniku prava na informaciju omogućen pristup informaciji. Odluku o tužbi Visoki upravni sud Republike Hrvatske mora donijeti roku od 90 dana, a sam postupak uređen je Zakonom o upravnim sporovima (Narodne novine). Do stupanja na snagu Zakona o pravu na pristup informacijama 8. ožujka 2013. za tužbe u odnosu na odluke Agencije za zaštitu osobnih podataka bili su nadležni upravni sudovi (ranije Upravni sud RH), tako da se dio postupaka vodio i u odnosu na ranije odluke odnosno neodlučivanje Agencije. Prikaz statističkih podataka u pogledu upravnih sporova tijekom 2014. godine sadržan je u Tablici 14.

Tijekom 2014. godine Povjerenik za informiranje je zaprimio 40 tužbi, od kojih je 35 tužbi bilo podneseno pred Visokim upravnim sudom, a 5 pred mjesno nadležnim upravnim sudovima, a vezano uz žalbene postupke pred Agencijom za zaštitu osobnih podataka prema ranije važećem Zakonu.

Tijekom 2014. godine u odnosu na zaprimljene tužbe izrađena su 42 odgovora na tužbu, od kojih su se 2 odgovora na tužbu odnosila na tužbe zaprimljene krajem 2013. godine.

U pogledu odluka po tužbama donesenih od upravnih sudova i Visokog upravnog suda Povjerenik za informiranje je tijekom 2014. godine zaprimio ukupno 45 presuda i rješenja. Struktura tih odluka je slijedeća:

- u 39 presuda Sud je odbio tužbeni zahtjev i potvrdio rješenje Povjerenika,
- u 4 slučaja Sud je donio rješenje kojim se obustavlja postupak po tužbi zbog šutnje Povjerenika, iz razloga što je Povjerenik u međuvremenu donio odluku u postupku po žalbi,
- Sud je donio 2 rješenja kojima se tužba odbacuje iz procesnih razloga.

Iz navedenih podataka vidljivo je da je u 86,66% upravnih sporova u odnosu na zaprimljene odluke sudova (Visokog upravnog suda i upravnih sudova), Sud riješio na način da je našao da je rješenje Povjerenika zakonito i na zakonu utemeljeno te je potvrdio odluke Povjerenika, a u preostalim slučajevima Sud je ili obustavio postupak jer je Povjerenik u međuvremenu riješio žalbu ili je odbacio žalbu iz procesnih razloga.

Prema statističkim podacima koje je Visoki upravni sud dostavio Povjereniku za informiranje u pogledu upravnih sporova koji su se pred tim Sudom vodili tijekom 2014. godine u odnosu na postupanje Povjerenika vidljivo je da je Visoki upravni sud zaprimio 39 tužbi, od čega se 3 tužbe odnose na slučaj šutnje uprave, tj. nepostupanja Povjerenika za informiranje u zakonskim rokovima od 30, 60 odnosno 90 dana. Visoki upravni sud je riješio 32 od zaprimljenih 39 tužbi, i

to na način da je 29 tužbi odbio kao neosnovane i potvrdio rješenje Povjerenika, u jednom slučaju obustavio postupak zbog naknadnog rješavanja žalbe od Povjerenika, a dvije tužbe odbacio iz procesnih razloga

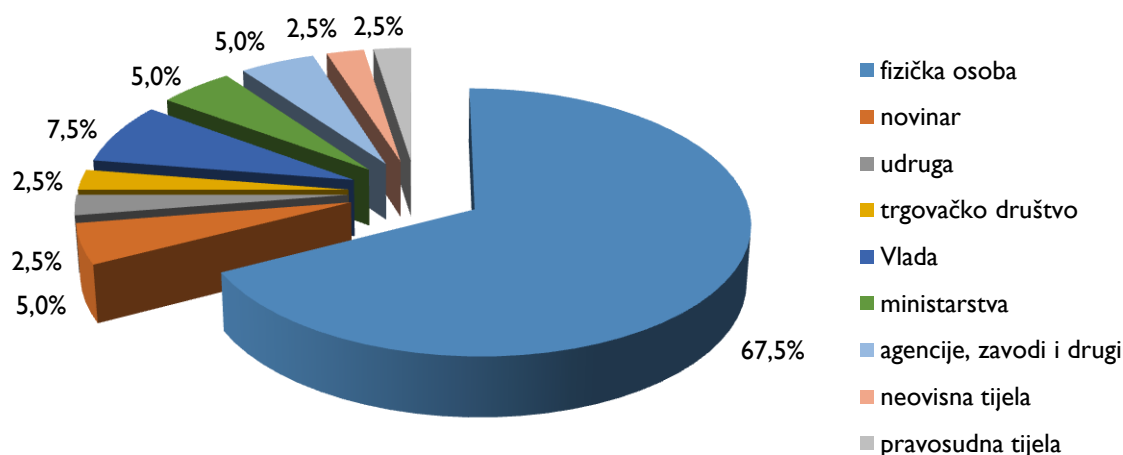
Proizlazi da je u 74,35% upravnih sporova Visoki upravni sud utvrdio da je rješenje Povjerenika zakonito i na zakonu utemeljeno te je potvrdio odluke Povjerenika odbivši tužbeni zahtjev, a u preostalim slučajevima Sud je ili obustavio postupak jer je Povjerenik u međuvremenu riješio žalbu ili je odbacio žalbu iz procesnih razloga. U 7 slučajeva upravni spor je prenesen u 2015. godinu.

Tablica 14: Statistički podaci u pogledu upravnih sporova tijekom 2014. godine

Upravni sporovi i tužbe u 2014.	broj	postotak
Zaprimljene tužbe	40	100
<i>Visoki upravni sud</i>	35	87,5
<i>upravni sudovi</i>	5	12,5
Odgovori na tužbu	42	100
<i>iz 2013.</i>	2	4,76
<i>iz 2014.</i>	40	95,23
Zaprimljene odluke sudova	45	100
<i>tužba odbijena, potvrđena odluka PI</i>	39	86,66
<i>postupak obustavljen</i>	4	8,88
<i>tužba odbačena</i>	2	4,44
Sporovi pred Visokim upravnim sudom	39	100
<i>tužba odbijena, potvrđena odluka PI</i>	29	74,35
<i>postupak obustavljen</i>	1	2,56
<i>tužba odbačena</i>	2	5,13
<i>sporovi preneseni u 2015.</i>	7	17,94
Zaprimljene tužbe prema godinama		indeks
2012.	13	100
2013.	29	223
2014.	40	138
Tužbe prema tužiteljima		
<i>korisnici, od toga</i>	31	77,50%
<i>fizička osoba</i>	27	67,50%
<i>novinar</i>	2	5,00%
<i>udruga</i>	1	2,50%
<i>trgovačko društvo</i>	1	2,50%
Tijela javne vlasti, od toga	9	22,50%
<i>Vlada</i>	3	7,50%
<i>ministarstva</i>	2	5%
<i>agencije, zavodi i drugi</i>	2	5%
<i>neovisna tijela</i>	1	2,50%
<i>pravosudna tijela</i>	1	2,50%

Od ukupno 40 upravnih tužbi koje je Povjerenik za informiranje zaprimio u 2014. godini najveći broj tužbi podnijeli su korisnici informacije – 31 tužbu (77,5%) podnijeli su korisnici informacije, dok je 9 tužbi (22,5%) podneseno od strane tijela javne vlasti koja nisu bili zadovoljni odlukama Povjerenika za informiranje. Fizičke osobe su najčešći podnositelji tužbi – 29 od 40 tužbi ili 72,5% podnijele su fizičke osobe, što uključuje 27 tužbi građana i 2 tužbe novinara. Pri tome je potrebno istaknuti da je 17 tužbi (42,50% svih tužbi) podneseno od istog podnositelja, te još 5 tužbi od dva podnositelja.

Graf 6: Struktura tužitelja (40 presuda zaprimljenih u 2014)



U odnosu na ukupan broj upravnih tužbi zaprimljenih u razdoblju 2012.-2014. vidljivo je da broj upravnih tužbi raste u apsolutnom broju – dok je u 2012. godini bilo 13 započetih upravnih sporova, u 2013. godini je njihov broj porastao na 29 ili 123%, dok 40 započetih upravnih sporova u 2014. godini predstavlja povećanje od 34% u odnosu na prethodnu godinu. Proizlazi da se nije nastavio porast broja tužbi koji bi udvostručio broj tužbi na godišnjoj razini, kao što se dogodilo u 2013. godini. K tome, imajući u vidu da je primjerice u 2013. zaprimljeno 515 žalbi, u radu bilo ukupno 644 žalbenih predmeta i riješeno 495 žalbi, dok je u 2014. zaprimljeno 658 žalbi, u radu bilo 807 žalbenih predmeta i riješeno 523 žalbi, povećanje broja tužbi s 29 na 40 odnosno povećanje od 34% u odnosu na prethodnu godinu promatrano kroz omjer broja zaprimljenih žalbi, rješanih žalbi odnosno broja riješenih žalbi u odnosu na broj zaprimljenih tužbi u 2013. I 2014. ukazuje na relativno smanjenje broja tužbi pred Sudom (v. Tablicu 15). Ako se pri tome uzme u obzir da je novim Zakonom aktivna legitimacija za podnošenje tužbe proširena i na prvostupanjska tijela koja su nezadovoljna odlukom Povjerenika, umjesto očekivanog povećanja broja tužbi, vidljiv je trend prihvaćanja odluka Povjerenika od strane tijela javne vlasti koja u

pravilu postupaju po njima. Međutim, treba ukazati i na razumijevanje građana na povremeno probijanje rokova u rješavanju žalbenih predmeta, a koje je rezultat nedovoljnih kapaciteta Povjerenika za rješavanje u povećanom opsegu žalbenih i drugih predmeta, kao i redovito dugotrajne razmjene podnesaka između tijela javne vlasti i Povjerenika, osobito u slučajevima kada tijela nisu sklona omogućiti pristup informaciji. Stoga korisnici informacija pristaju pričekati odluku Povjerenika bez da podnose tužbu Sudu radi šutnje uprave.

Tablica 15: Odnos žalbenih predmeta i tužbi u 2013. i 2014.

<i>Odnos žalbenih predmeta i tužbi</i>	2013		2014	
	<i>broj</i>	<i>omjer</i>	<i>broj</i>	<i>omjer</i>
zaprimitljene žalbe	515	17,76	658	16,45
žalbeni predmeti u radu	644	22,21	807	20,18
riješeni žalbeni predmeti	495	17,01	523	13,06
zaprimitljene tužbe	29		40	

U cjelini, u odnosu na ukupan broj predmeta zaprimljenih u 2014. godini, razvidno je da se radi o relativno manjem broju tužbi iz čega proizlazi da su žalitelji većinom bili zadovoljni odlukom Povjerenika za informiranje, kao i da su prvostupanjska tijela u većini postupala po rješenju Povjerenika za informiranje. Ujedno, upravni sudovi su u 90,32% (Visoki upravni sud) odnosno 86,66% (svi sudovi) završenih upravnih sporova potvrdili odluku Povjerenika, a u preostalim odlukama ili odbacili tužbu ili obustavili postupak. Tijekom 2014. Povjerenik nije zaprimio niti su sudovi donijeli odluku koja bi ukazivala da je Povjerenik nepravilno primijenio odredbe Zakona. To ujedno pokazuje da se tijela javne vlasti mogu osloniti na praksu povjerenika kao putokaz u rješavanju zahtjeva za pristup informacijama. S obzirom na podnositelje tužbi, pozitivno se ocjenjuje činjenica da samo petinu tužbi podnose tijela javne vlasti, što upućuje na poštivanje odluka Povjerenika. Međutim, činjenica da je više od tri petine tužbi podneseno od strane tri korisnika (25 od 40 tužbi ili 62,50%) ukazuje da korisnici nisu skloni izazivati odluke Povjerenika, kao i da samo manji broj građana utječe na razvoj upravne i upravnosudske prakse.

Prijedlozi za poboljšanje stanja u pogledu sudskog nadzora nad odlukama Povjerenika odnose se u osnovi na jačanje kapaciteta Povjerenika za informiranje za postupanje u upravnim sporovima, bolju informiranost građana o institucionalnoj podršci provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama, kao i poštivanje sudskih odluka i osiguravanje izvršenja sudskih odluka odnosno odluka Povjerenika, što je problem koji zahtijeva sustavno rješavanje. Također, objavljivanje sudske prakse u upravnim sporovima u odnosu na odluke Povjerenika uvelike bi unaprijedilo upravnu praksu i smanjilo broj postupaka koji se vode o činjenično i pravno istovrsnim ili sličnim situacijama.

Primjeri iz prakse: Presude Visokog upravnog suda i upravnih sudova

- *Presuda Visokog upravnog suda RH, poslovni broj: USII-60/2014-6 od 21. kolovoza 2014.*

Visoki upravni sud RH je odbio tužbeni zahtjev Vlade RH kao neosnovan.

P.M.R. je zahtjevom za pristup informacijama zatražio od Vlade Republike Hrvatske da mu se dostavi preslika prvog i drugog očitovanja Ureda za zakonodavstvo i očitovanja drugih središnjih tijela državne vlasti o Prijedlogu Uredbe sa zakonskom snagom o izmjenama Zakona o udžbenicima, Zapisnik sa sjednice Vladine stručne radne skupine o navedenom Prijedlogu, Zapisnik sa sjednice Vladine Koordinacije za društvene djelatnosti i ljudska prava o spomenutom Prijedlogu, te Zapisnik sa sjednice Užeg kabineta Vlade navedenom Prijedlogu.

Rješenjem Vlade RH je odbijen zahtjev P.M.R. temeljem članka 23. stavka 5. točke 2., a u vezi s člankom 15. stavkom 2. točkom 5. i člankom 16. stavkom 1. i 2. Zakona o pravu na pristup informacijama zbog toga što bi objavljivanje skraćениh zapisnika i prikupljenih očitovanja i mišljenja nadležnih središnjih tijela državne uprave moglo ozbiljno narušiti proces donošenja odluka Vlade, a koji interes prema provedenom testu razmjernosti i javnog interesa treba štiti.

Povjerenik za informiranje je poništio Vladino rješenje i naložio dostavu informacije podnositelju zahtjeva.

Vlada RH je pokrenula upravni spor pred Visokim upravnim sudom RH, koji je odbio tužbeni zahtjev Vlade kao neosnovan, i koji je potvrdio stajalište Povjerenika za informiranje da se radi o informacijama koje bi trebale biti omogućene korisniku.

- *Presuda Visokog upravnog suda RH, poslovni broj: USII-52/2014-5 od 3. srpnja 2014.*

Povjerenik za informiranje je rješenjem odbacio zahtjev za pristup informacijama tužiteljice, S. P., u dijelu koji se odnosi na uvid i razgledavanje spisa predmeta kod Centra za socijalnu skrb Osijek. Tužiteljica je pokrenula upravni spor protiv rješenja Povjerenika za informiranje, te Sudu predlaže poništavanje rješenja tuženika u dijelu kojim je odbačen njezin zahtjev.

Sud je odbio tužbeni zahtjev tužiteljice i potvrdio tuženikovo stajalište da se odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama ne primjenjuju na zahtjeve za uvid i razgledavanje spisa predmeta, već se primjenjuje odredba članka 84. Zakona o općem upravnom postupku, koji strankama i zainteresiranim osobama omogućava razgledavanje spisa predmeta i obavještanje o tijeku postupka.

- *Presuda Visokog upravnog suda RH, poslovni broj: USII-41/2014-6 od 22. svibnja 2014.*

Povjerenik za informiranje je poništio rješenje tužitelja, Ministarstva poljoprivrede, te je naložio tužitelju da korisniku I. D. omogući pristup zatraženim informacijama na način da mu se dostave preslike izvješća o analizi uzroka mlijeka zbog sumnje na povećanu koncentraciju aflatoksina M1, proizvođača Dukat d.d. i Vindija d.d., koje je u veljači dostavio referentni laboratorij u Beču.

Tužitelj je pokrenuo upravni spor, te je Sudu predložio poništenje rješenja Povjerenika za informiranje, budući da je i dalje pri stajalištu da su tražene informacije klasificirane stupnjem tajnosti te da ih korisnik ne može dobiti.

Sud je odbio tužbeni zahtjev za poništenje rješenja Povjerenika za informiranje, budući da se složio sa tuženikovim stajalištem kako tražene informacije ne nose oznaku tajnosti te da im se može omogućiti pristup.

- *Presuda Visokog upravnog suda RH, poslovni broj: USII-38/2014-15 od 26. lipnja 2014.*

Povjerenik za informiranje je poništio odgovor tužitelja, Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, te je odobrio novinaru H. Š. pristup zatraženim informacijama na način da mu se dostavi preslika popisa svih primatelja (imena i prezimena) povlaštenih vojnih mirovina, poznatih kao 'predsjedničke mirovine'.

Tužitelj je pokrenuo upravni spor te je predložio Sudu da poništi tuženikovo rješenje, navodeći kako su zatražene informacije zakonom zaštićeni osobni podaci, ali i da predstavljaju profesionalnu tajnu.

Sud je odbio tužbeni zahtjev kao neosnovan, te se priklonio rješenju Povjerenika za informiranje da u odnosu na popis koji sadrži ime i prezime korisnika konkretnih mirovina prevladava javni interes, s obzirom da se radi o raspolaganju javnim sredstvima.

- *Presuda Visokog upravnog suda RH, poslovni broj: USII-35/2014-7 od 12. lipnja 2014.*

Povjerenik za informiranje je poništio rješenje tužitelja, Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, te je odobrio novinarki S. L. pristup zatraženim informacijama na način da joj se dostavi preslika popisa osoba koje su od 1993. do dana podnošenja zahtjeva za pristup informacijama poslana u vojnu mirovinu temeljem odluke Predsjednika RH kao vrhovnog vojnog zapovjednika Oružanih snaga RH, te iznos tih mirovina.

Tužitelj je pokrenuo upravni spor te je predložio Sudu da poništi tuženikovo rješenje, navodeći kako su zatražene informacije zakonom zaštićeni osobni podaci i da predstavljaju profesionalnu tajnu, ali da se može tražiti i dobiti podatak o svoti novca koja se osigurava u državnom proračunu i isplaćuje za navedenu kategoriju umirovljenika, broj takvih umirovljenika, prosječan iznos mirovine, broj umirovljenja po godinama i mandatima pojedinih predsjednika RH, a mogu se dobiti i drugi zbirni podaci važni za informiranje javnosti.

Sud je odbio tužbeni zahtjev kao neosnovan, te se priklonio rješenju Povjerenika za informiranje da u odnosu na popis koji sadrži ime, prezime i visinu bruto iznosa mirovine preteže javni interes s obzirom da se radi o raspolaganju javnim sredstvima.

- *Presude Visokog upravnog suda RH u slučajevima kada su tužitelji bili Vlada RH, Ministarstvo zdravlja i Ministarstvo vanjskih i europskih poslova*

Povjerenik za informiranje je u odvojenim predmetima poništio rješenja tužitelja, Vlade RH, Ministarstva zdravlja i Ministarstva vanjskih i europskih poslova, te je odobrio korisniku P. M. R. pristup traženim informacijama – mišljenjima navedenih tijela javne vlasti o Nacrtu prijedlog Zakona o životnom partnerstvu.

Tužitelji su pokrenuli upravne sporove protiv tuženikovih rješenja, navodeći kako ostaju pri svojim rješenjima o odbijanju korisnikovog zahtjeva, iz razloga što bi dostavom zatražene informacije bio omogućen uvid u interni proces donošenja odluka, čime bi se taj proces mogao ozbiljno narušiti i dovesti do eventualne štete u radu ministarstava i Vlade RH.

Sud je odbio tužbene zahtjeve za poništenjem rješenja Povjerenika za informiranje, te se priklonio tuženikovu stajalištu da se tužitelji u provedenim testovima razmjernosti i javnog interesa nisu osvrnuli na sadržaj predmetnog mišljenja, odnosno nisu razmatrali sadržaj konkretnog mišljenja na način na koji bi njegovo davanje utjecalo na zakonodavni proces, već se načelno u svim takvim slučajevima, ograničio od pristupa informacijama kao dijela internog procesa donošenja akata. Osim toga, Nacrt prijedloga Zakona o životnom partnerstvu je u trenutku podnošenja zahtjeva za pristup informacijama predstavljao završenu informaciju koja je bila dostupna javnosti, tako da pristup zatraženim mišljenjima na spomenuti Nacrt nije moglo ni na koji način onemogućiti ili narušiti zakonodavni proces.

□ *Presuda Visokog upravnog suda RH, poslovni broj: USII-107/2013-6 od 20. veljače 2014.*

Tada nadležna Agencija za zaštitu osobnih podataka poništila je rješenje tužitelja, Hrvatske agencije za poštu i elektroničke komunikacije, te je odobrila Đ. L. pristup zatraženoj informaciji – preslici zapisnika sa sjednice vijeća tužitelja, na kojoj se odlučivalo o razrješenju pomoćnika ravnatelja.

Tužitelj je pokrenuo upravni spor protiv tuženikovog rješenja, navodeći kako ostaje pri svojem rješenju o odbijanju korisnikovog zahtjeva, u kojem je navedeno kako zatražene informacija predstavlja poslovnu tajnu, ali se pritom pozivajući i na članak 84. Zakona o općem upravnom postupku, u kojem je navedeno kako zapisnici o vijećanju glasovanju članova kolegijalnog tijela koji su propisima označeni određenim stupnjem tajnosti, nisu sastavni dio spisa te su izuzeti od razgledavanja i umnožavanja spisa.

Sud je odbio tužbeni zahtjev tužitelja kao neosnovan, navodeći kako se zatražena informacija ne može smatrati poslovnom tajnom, niti se u navedenom slučaju ne može primijeniti članak 84. Zakona o općem upravnom postupku.

□ *Presuda Visokog upravnog suda RH, poslovni broj: UsII-50/2014-4 od 5. lipnja 2014.*

Tužitelj, I. Š., je Sudu podnio tužbu protiv tuženika, Povjerenika za informiranje, iz razloga jer tuženik nije u zakonskom roku odlučio o žalbi protiv rješenja Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave. S obzirom da je tijekom upravnog spora tuženik donio rješenje kojim je uvažio tužiteljevu žalbu izjavljenu protiv rješenja Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, Sud je rješenjem obustavio postupak.

□ *Presuda Visokog upravnog suda RH, poslovni broj: UsII-63/2014-11 od 11. rujna 2014.*

Povjerenik za informiranje je poništio rješenje tužitelja, Državne komisije za kontrolu javne nabave (dalje: DKOM), te je odobrio I. Š. pristup traženoj informaciji – zapisnika sa svih sjednica DKOM-a održanih temeljem članka 15. stavka 1. i stavka 3. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, održanih od stupanja na snagu navedenog Zakona, pa do dana odlučivanja o zahtjevu.

Tužitelj je pokrenuo upravni spor protiv tuženikovog rješenja, navodeći kako ostaje pri svojem rješenju o odbijanju korisnikovog zahtjeva, u kojem je navedeno kako se korisnikov zahtjev za pristup informacija odbija, budući da je Zakonom o javnoj nabavi propisano da DKOM odlučuje na sjednicama vijeća koje nisu javne, pa tužitelj drži da se navedeno ograničenje proteže i na

sjednice održane u smislu odredbe iz članka 15. stavka 1. i stavka 3. Zakona o državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave.

Sud je odbio tužbeni zahtjev za poništenjem rješenja Povjerenika za informiranje, te je ujedno odbacio prijedlog tužitelja za odgodnim učinkom tužbe. Sud se priklonio stajalištu Povjerenika za informiranje da se ograničenje propisano Zakonom o javnoj nabavi odnosi samo na rad žalbenih vijeća, a ne na rad DKOM-a kada postupa u svojstvu tijela koje u punom sastavu odlučuje o ujednačavanju postupanja i prakse Komisije.

10 Ponovna uporaba informacija

Ponovna uporaba informacija je Zakonom definirana kao uporaba informacija tijela javne vlasti od strane fizičkih ili pravnih osoba, u svrhu drukčiju od izvorne svrhe u okviru javnog posla za koji su te informacije izrađene. Prema Zakonu razmjena informacija između tijela javne vlasti radi obavljanja poslova iz njihovog djelokruga ne predstavlja ponovnu uporabu. U kontekstu ponovne uporabe informacija koristi se izraz 'informacije javnog sektora' koji se odnosi na podatke koje tijela javne vlasti prikupljaju u okviru svog djelokruga, kao što su gospodarsko-financijski podaci, podaci iz pravosuđa, prostorno-geografske informacije, statističke informacije, različiti registri i baze podataka, a koji imaju potencijal za ponovnu upotrebu u svrhu razvijanja novih proizvoda i usluga (npr. navigacijski sustavi, prometne aplikacije, vremenske prognoze, financijske usluge, znanstvena i druga istraživanja i slično). Bitna obilježja takvih informacija je da su nastala u okviru djelokruga nekog tijela javne vlasti te da se pružaju u formatu koji omogućava njihovo ponovnu uporabu, a kako bi se stvorila dodana društvena i gospodarska vrijednost, kao što su aplikacije, pretraživači, informiranje javnosti ili provedba istraživanja, uključujući i otvaranje radnih mjesta. Drugim riječima, ponovna uporaba informacija javnog sektora od strane fizičkih i pravnih osoba znači uporabu ili korištenje informacija na novi način, stvaranjem dodane vrijednosti za iste, kombiniranjem informacija iz različitih izvora, stvaranje novih aplikacija, istraživanja, podataka, kako za komercijalne i nekomercijalne svrhe. To znači da poslovni subjekti mogu temeljem informacija javnog sektora koje su pogodne za ponovnu uporabu izraditi nove proizvode (npr. internetske aplikacije ili aplikacije za pametne telefone) koje će stavljati na tržište i na njima zarađivati. Međutim, informacije odnosno dijelovi baza podataka koji sadrže informacije koje podliježu ograničenjima propisanim zakonom (npr. klasificirani podaci, intelektualno vlasništvo, poslovna tajna i sl.) nisu dostupni za ponovnu uporabu, s obzirom da propisi štite legitimne interese zaštite takvih podataka. To ujedno upućuje na važnost adekvatne regulacije pojedinih ograničenja u drugim propisima.

U Republici Hrvatskoj je usvajanjem Zakona o pravu na pristup informacijama 2013. godine postavljen normativni okvir i regulirano postupanja u području ponovne uporabe informacija, a osobito je važno da se u slučaju uskrate informacija za ponovnu uporabu može izjaviti žalba Povjereniku za informiranje, što je napredno rješenje europskom kontekstu. Naime, Zakon sadrži odredbe kojima su preuzete odredbe *Direktive 2003/98 EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 17. studenog 2003. godine o ponovnoj upotrebi informacija javnog sektora*, a koja je donesena upravo s ciljem da se iskoristi velik gospodarski i društveni potencijal podataka javnog sektora. Svrha je direktive otvoriti podatke javnosti, pa se stoga uvriježio termin 'otvorenih podataka', kao informacija javnog sektora koje su objavljene i dostupne svakome na korištenje. Ukratko, informacije za ponovnu uporabu mogu biti dostupne javno u obliku otvorenih podataka na Internet stranicama tijela javne vlasti ili na posebnim portalima, a može ih se zatražiti i putem zahtjeva za ponovnu uporabu informacija, u skladu sa zakonskim odredbama.

Međutim, Europski parlament i Vijeće usvojili su 26. lipnja 2013. godine *Direktivu 2013/37/EU o izmjeni Direktive 2003/98/EZ o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora* koja unaprijeđuje sustav ponovne uporabe informacija propisujući bolju postupovnu zaštitu, jasnije uređuje ograničenja, proširuje doseg i na informacije u području arhiva, muzeja i knjižnica te ujedno propisuje obvezu

državama članicama da usvoje zakone, uredbe i administrativne propise potrebne za provedbu ove Direktive do 18. srpnja 2015. godine. Stoga je u drugoj polovici 2014. započet proces usklađivanja Zakona o pravu na pristup informacijama s direktivom, tj. njezina transpozicija putem Zakona i podzakonskih propisa, a ujedno je intenzivirano sudjelovanje Republike Hrvatske u radnoj skupini Europske komisije za informacije javnog sektora (PSI Working Group), s obzirom da je u odnosu na vrijeme kad je usvajan Zakon, Republika Hrvatska postala članica EU.

Provedba Zakona u odnosu na dio koji se tiče ponovne uporabe informacija prati se putem redovitog praćenja po predstavkama, žalbenim postupcima, te provedbe različitih aktivnosti. Glavni je nalaz praćenja da je ponovna uporaba informacija nedovoljno prepoznato područje i od strane tijela javne vlasti, koja uglavnom ne objavljuju podatke u ponovno upotrebljivom obliku, a još više od samih korisnika, koji iskazuju slabu potražnju za takvim podacima. Pri tome treba primijetiti da neka tijela javne vlasti objavljuju svoje podatke, osobito tijela državne uprave (npr. Ministarstvo uprave), neki gradovi (npr. Rijeka, Zagreb) i veći broj agencija.

Iz izvješća koja su tijela javne vlasti dostavila Povjerenici za informiranje proizlazi da su tijela javne vlasti zaprimila 839 zahtjeva za ponovnu uporabu informacija, ali s obzirom da je Povjerenica za informiranje zaprimila izuzetno mali broj žalbi, očito je da tijela javne vlasti nisu razlikovala te zahtjeve. U neposrednim kontaktima s tijelima uočeno je da ne razumiju pojam ponovne uporabe niti pojam informacija koje bi bile pogodne za ponovnu uporabu, pa pod tu kategoriju imaju tendenciju uvrstiti svoje redovito obavljanje djelatnosti (npr. posudba knjiga). U usporedbi s 2013. godinom kada je evidentirano 2.044. zahtjeva utvrđeno je da došlo do smanjenja broja podnesenih zahtjeva, a time i vjerojatno većeg razumijevanja tijela što je ponovna uporaba informacija. S obzirom da pojedina tijela javne vlasti nisu mogla nakon 11 godine primjene Zakona o pravu na pristup informacijama razlikovati zahtjeve za pristup informacijama od ostalih zahtjeva koje zaprimaju u okviru svoje redovne djelatnosti za pretpostaviti je da jedan dio zahtjeva nisu zahtjevi za ponovnu uporabu informacija, te je stoga ovaj broj izjavljenih zahtjeva i ostale podatke potrebno uzeti rezervom pa se ovdje, iako su obrađeni, neće prikazivati. Kao interesantne slučajeve treba istaknuti primjerice zahtjeve upućene Ministarstvu unutarnjih poslova od kojeg je zatražen je popis kaznenih djela, prometnih nesreća i prekršaja, Ministarstvu znanosti, obrazovanja i sporta, zatražen popis vrtića i škola radi izrade karata opasnosti od poplava i Gradu Vinkovcima od kojeg je zatražen popis kulturnih dobara i spomenika za izradu Registra kulturnih dobara.

Kao ilustracija interesa građana za ponovno upotrebljive podatke valja istaknuti da su se tijekom 2014. godine Povjerenici za informiranje obraćali pojedinci korisnici koji su tražili ponovnu uporabu informacija te su na znanje dostavljali Povjerenici zahtjeve za ponovnu uporabu informacijama kada su isti podnosili tijelima javne vlasti i naknadno izvješćivali o rješavanju zahtjeva. Iz dostavljenih zahtjeva vidljivo je da je najviše zahtjeva upućeno prema Gradu Zagrebu primjerice popis nepravilnosti prikupljen za portal moj.zagreb.hr, popis izdanih građanskih dozvola, broj zaposlenih po sektorima, zatim podaci sa sjednica od Gradske skupštine Grada Zagreba, zatim zahtjev upućen Zagrebačkom holdingu u vezi lokacije spremnika za odvojeno prikupljanje otpada). Odlučno je to što se radi o zahtjevu da se podaci dostave u ponovno upotrebljivom formatu. Iz navedenih podataka je vidljivo da za tijekom 2014. godine nije postojao veliki interes za ponovnu uporabu informacije te je nužno poduzimati aktivnosti kao bi s korisnici koristili informacije javnog sektora za ponovnu uporabu. Međutim, koliko je zaista zahtjeva bilo

moguće je utvrditi samo putem sustavnog praćenja ili neposrednog inspekcijskog nadzora, što naravno zahtjeva puno veće kapacitete nadzornog tijela.

Tijekom 2014. godine ukupno je podneseno samo 7 žalbi koje se odnose na ponovnu uporabu informacija, sve od strane jednog žalitelja, fizičke osobe. Iz 2013. godine su prenesene u rad 4 žalbe koje se odnose na ponovnu uporabu informacija, s time da su u tim žalbama zahtjevi neprecizno upućeni tako da nije u potpunosti jasno traži li se ponovna uporaba ili pristup informacijama (npr. koristi se pojam preslik). Od predmeta koji su preneseni u 2014. godinu 1 žalba je izjavljena zbog šutnje uprave, a 4 zbog odbijajućih rješenja. Jedna žalba zbog šutnje uprave koja je upućena zbog nerješavanja zahtjeva od strane Agencije za elektroničke medije riješena je u zakonskom roku, te je doneseno rješenje o obustavi postupka budući da je navedena Agencija u međuvremenu riješila zahtjev žalitelja. Žalitelj je zahtjevom zatražio preslike svih informacija pohranjenih u bazi podataka upisnika pružatelja medijskih usluga u ponovno upotrebljivom formatu.

Žalba izjavljena protiv rješenja Narodnih novina je riješena tako što je doneseno rješenje o odbijanju žalbe kao neosnovane. Žalitelj podnio zahtjev za pristup informacijama kojim je zatražio da mu se omogući ostvarivanje prava na ponovnu uporabu informacija koji se odnose na podatke o pravnoj osobi i sjedištu, imenu i prezimenu te prebivalištu svih pravnih i fizičkih osoba koje su neposredno ili posredno postale imatelji njihovih dionica ili udjela s podatkom o postotku iz članka 32. Zakona o medijima i članka 52. Zakona o elektroničkim medijima za 2013. godinu (u excel digitalnom formatu). Trgovačko društvo Narodne novine d.d. je putem elektroničke pošte odgovorilo žalitelju da su oni trgovačko društvo u stopostotnom vlasništvu Republike Hrvatske. Žalitelj je zatražio ispravak dostavljene informacije, sukladno članku 24. Zakona o pravu na pristup informacijama, jer je zapravo tražio podatke o vlasničkoj strukturi medijskih nakladnika koji su sukladno obvezama iz članka 32. Zakona o medijima i članka 52. Zakona o elektroničkim medijima navedene podatke dužni objaviti u trgovačkom društvu Narodne novine d.d.. Potom je trgovačko društvo Narodne novine d. d. dostavilo žalitelju odgovor na predmetne zahtjeve kojim su ga izvijestili da je tražena informacija javno objavljena u njihovim tiskanim izdanjima te na njihovim internetskim stranicama. U rješenju kojim se odbija žalba istaknuto je da tijelo javne vlasti sukladno članku 27. Zakona o pravu na pristup informacijama nije dužno izrađivati žalitelju usporedne popise odnosno nove informacije iz već postojećih objavljenih informacija koje su pojedine pravne osobe dužne javno objavljivati kod navedenog tijela javne vlasti kao službenog glasila Republike Hrvatske. Naime, utvrđeno je da žalitelj svojim zahtjevom zatražio izradu potpuno nove informacije iz već javno objavljenih informacija, a ne dopunu ili ispravak informacije koje je povodom svog zahtjeva za pristup informacijama dobio.

Predmeti koji su ostali neriješeni se odnose na odbijajuća rješenja tijela javne vlasti, vezana uz zahtjeve u kojim je od Ministarstva pravosuđa zatražena dostava preslika svih informacija pohranjenih u bazi podataka sudskog registra u ponovno upotrebljivom formatu, od Ministarstva financija dostava preslika svih informacija pohranjenih u bazi podataka Liste dužnika, od Hrvatske gospodarske komore preslike svih informacija u bazi podataka poslovnih subjekata u ponovno upotrebljivom formatu. S obzirom na kompleksnost slučajeva te potrebu neposrednog uvida u podatke, a u kontekstu ograničenih kapaciteta kao i tek započetog usavršavanja u ovom području, predmeti su preneseni u 2015.

U odnosu na 7 žalbi koje su zaprimljene tijekom 2014. godine, 3 žalbe podnesene su zbog šutnje uprave, i to Zagrebačkog holdinga, Ministarstva socijalne politike i mladih te Hrvatskog zavoda za

zdravstveno osiguranje. Također su 3 žalbe su uložene na odgovor tijela javne vlasti, i to odgovor Zagrebačkog holdinga te dva odgovora Grada Zagreba, a jedna žalba je uložena je zbog odbijajućeg rješenja Ministarstva socijalne politike i mladih. Od navedenih predmeta su riješene dvije žalbe.

Potrebno je naglasiti kako je člankom 27. Zakona o pravu na pristup informacijama propisano da će u svrhu ponovne uporabe informacija tijelo javne vlasti učiniti svoje informacije dostupnima u elektroničkom obliku kad god je to moguće i primjereno. Tijelo javne vlasti nema obvezu osigurati pretvorbu informacija iz jednog oblika u drugi niti osigurati uporabu dijela informacije te nema obvezu obnavljati (ažurirati, nadograđivati, nastaviti stvarati) određenu informaciju samo u svrhu ponovne uporabe. To znači da i prema postojećem Zakonu postoji obveza tijela da objavljuju otvorene podatke 'kad god je to moguće i primjereno' kao i da nisu dužna samo na traženje korisnika dopunjavati ili prerađivati informaciju. Međutim, s obzirom na uočenu praksu i saznanja da tijela javne vlasti ističu da ne vode sustavno neke podatke koje građani očekuju ili koje bi bilo razumno očekivati da vode u okviru svog djelokruga (npr. evidenciju nekih odluka i sl.) otvara se sustavno pitanje upravljanja zapisima i evidencija u tijelima javne vlasti.

Provedbom Zakona je uočeno kako tijela javne vlasti imaju poteškoća samostalno razumjeti značenje ponovne uporabe informacija. S obzirom da se radi o novom području uređenom Zakonom, tijekom 2014. godine Povjerenica za informiranje poduzela je niz aktivnosti, samostalno i u suradnji s drugim tijelima javne vlasti kako bi se potencijalni korisnici što više odvažili iskoristiti gospodarski i drugi nekomercijalni potencijal informacija javnog sektora. Također je prezentiran zakonodavni okvir ponovne upotrebe informacija putem odgovora na upite i edukacija koje su organizirane za različite kategorije tijela javnih vlasti, na domaćim i međunarodnim konferencijama i okruglim stolovima. Isto tako se intenzivno uključila u domaću i međunarodnu suradnju vezano za transponiranje Direktive 2013/37/EU Europskog parlamenta i vijeća od 26. lipnja 2013. godine o izmjeni Direktive 2003/98/EZ o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora u izmjeni i dopune Zakona o pravu na pristup informacijama, a sve u cilju da se navedeni postupak dovrši u rokovima koje je postavila Direktiva i kako Republika Hrvatske ne bi bila izložena sankcijama zbog kašnjenja u implementaciji Direktive. Primijećeno je da u Hrvatskoj nedostaje specijaliziranih stručnjaka za ovo područje, te je osobito nužno povezivanje užih specijalnosti iz pojedinih tijela državne uprave, privatnog sektora, akademske zajednice i udruga na rješavanju brojnih pitanja koje otvara izmijenjena direktiva, kao što su troškovi ponovne uporabe, dozvole za korištenje i slično. Također, potrebno je razlučiti one slučajeve kada tijela prikupljaju informacije iz čega se financira njihova djelatnost i omogućuje samo prikupljanje. Osim toga, novine u odnosu na arhive, knjižnice i muzeje traži suradnju i stvaranje definiranih područja otvaranja podataka (digitalizacije kulturnih sadržaja) u području tih kulturnih djelatnosti.

U svrhu promocije i edukacije dionika Povjerenica za informiranje je u suradnji s Ministarstvom uprave i ePSI Platformom Europske komisije organizirala 25. studenoga 2014. godine okrugli stol 'Informacije javnog sektora: Izazovi i mogućnosti ponovne uporabe informacija u Republici Hrvatskoj'. Okrugli stol je organiziran sa svrhom prezentiranja trenutnih aktivnosti koje se u Republici Hrvatskoj provode u području ponovne uporabe podataka i pristupa informacijama u smislu otvorenih podataka, upoznavanje sa zahtjevima Europske unije i upoznavanje sa najboljom praksom država članica.

Također su ponovna uporaba i otvoreni podaci jedna od aktivnosti Akcijskog plana za otvorenu vlast za razdoblje 2014.-2016., u dijelu koji se odnosi predviđene u mjeri proaktivne objave

informacija i otvaranja podataka. Cilj je uspostavljanje Središnjeg državnog portala www.gov.hr te njegove sastavnice data.gov.hr koja će omogućiti pretraživanje, povezivanje, preuzimanje i ponovno korištenje javnih podataka u komercijalne i nekomercijalne svrhe. Povjerenica za informiranje će u suradnji s Ministarstvom uprave donijeti upute za objavu i korištenje otvorenih podataka, pripremiti edukacijski model o otvorenim podacima i izraditi upute i priručnik za prokativnu objavu informacija. Potrebno je naglasiti i mogućnost korištenja sljedeće godine 3,5 milijuna eura iz fondova EU za otvorene podatke.

U izvješću Ministarstva uprave naziva 'Aktivnosti na području pripreme sustava za podršku objavi otvorenih podataka u 2014.' naglašava se kako je tijekom 2014. godine Uprava za e-Hrvatsku Ministarstva uprave, uz financijsku podršku HAKOM-a započela s uspostavljanjem središnjeg portala otvorenih podataka, po uzoru na druge slične projekte u Europi i svijetu, putem kojeg će se omogućiti pristup svim informacijama za ponovno korištenje, a koje objavljuju tijela javne vlasti. Portal otvorenih podataka predstavljat će podatkovni čvor koji služi za prikupljanje, kategorizaciju i distribuciju otvorenih podataka javnog sektora. U skladu s dobrom praksom i prepoznatljivosti domena, portal bi se trebao uspostaviti na adresi <https://data.gov.hr>. Uspostavlja se s ciljem poboljšanja širenja javnih i otvorenih podataka putem jedinstvenog centralnog mjesta, a s druge strane kako bi se na taj način omogućila izrada inovativnih nekomercijalnih i komercijalnih aplikacija koje bi te podatke koristile. Također se želi potaknuti intenzivnija suradnja s privatnim sektorom, poglavito u području informacijskih tehnologija te potaknuti poboljšanje elektroničkih javnih usluga kao i povećati transparentnost javne uprave. U izvješću se ističe da će se u pogledu samog tehničkog rješenja budući internetski portal data.gov.hr zasnivati na kombinaciji dvaju sustava, od kojih su oba otvorenog koda. Riječ je o Drupalu, koji predstavlja formu za upravljanje sadržajem te CKAN-u koji služi za upravljanje samim podacima i metapodacima. Ova je kombinacija korištena za izradu portala data.gov.uk. Skupovi će biti katalogizirani na osnovi već dostupnih skupova podataka koji su objavljeni temeljem Zakona o pravu na pristup informacijama i prema Akcijskom planu za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2014. do 2016. godine. Neki od njih identificirani su i putem kontakta i anketa softverske zajednice (uz pomoć Ministarstva vanjskih i europskih poslova RH i Udruge izvoznika softwera) te 'crowdsourcinga' na društvenim mrežama.

U izvješću se, osim toga, ističe kako je proučavanje i procjenjivanje ekonomskih učinaka objave otvorenih podataka vrlo intenzivno, te da je pri tome važno za naglasiti, kako su ekonomske koristi objave otvorenih podataka višestruko veće od eventualnih troškova koji mogu nastati u procesu njihova objavljivanja. Tako se spominje Vickery studija koja je rađena za Europsku komisiju 2011. godine, a koja je procijenila ukupnu ekonomsku dobit od daljnjeg otvaranja podataka na 40 milijardi eura godišnje (na području EU 27). Ukoliko se uračuna i indirektna dobit od ponovnog korištenja podataka javnog sektora, dolazi se do brojke i do 140 milijardi eura.

S obzirom da je i institucija Povjerenica za informiranje tijelo javne vlasti, tijekom 2014. godine objavljen je u računalno čitljivom obliku Popis tijela javne vlasti, koji je pripremljen za objavu na središnjem državnom portalu. S obzirom da se je s ciljem ponovne uporabe informacija ustanovljen Središnji katalog službenih dokumenta sa svrhom trajne dostupnosti i ponovne uporabe informacija, Povjerenica je tijekom 2014. godine održavala i suradnju s Digitalnim informacijsko-dokumentacijskim uredom. Navedeni Ured obrađuje podatke i čini dostupnima određene dokumenta i poveznica s metapodacima i drugim europskim relevantnim

zakonodavstvom. U okviru Partnerstva za otvorenu vlast predviđena je provedba edukacija na određenim modulima s Digitalnim informacijsko-dokumentacijskim uredom, te je u tom pogledu ostvaren određeni napredak, osobito uključivanjem navedenog Ureda s temom Središnjeg kataloga u edukaciju Pravo na pristup informacijama koje se održava u Državnoj školi za javnu upravu.

Ocjena stanja i preporuke za poboljšanje

Ni građani ni tijela javne vlasti u cjelini nisu u dovoljnoj mjeri upoznati s obvezama po pitanju ponovne uporabe informacija. Osim pojedinačnih korisnika te određenog kruga tijela javne vlasti, uglavnom državne uprave, ponovna uporaba informacija je relativno nerazvijena. Kako ponovna uporaba informacija javnog sektora s jedne strane ovisi o stvaranju pogodnog okruženja između dionika o iskorištavanju potencijala informacija javnog sektora u svrhu društveno-gospodarskog rasta, osobito u području poslovne sfere i znanstveno-istraživačke djelatnosti, a s druge strane obvezom i osiguravanja digitalnih informacija i baza podataka u otvorenim i računalno čitljivim formatima, potrebno je u idućem razdoblju napore usmjeriti kako na promotivne aktivnosti, tako i na edukaciju i usmjeravanje tijela javne vlasti. S obzirom da na očekivanu transpoziciju Direktive iz 2013., izmjene Zakona o pravu na pristup informacijama mogu poslužiti kao instrument za promociju ponovne uporabe.

Tijela javne vlasti trebala bi u cilju jačanja gospodarstva i za potrebe civilnog društva, maksimalno osigurati mogućnosti za ponovnu uporabu informacija. Vlada i tijela središnje državne uprave, osobito Ministarstvo uprave, već čine određene napore na objavljivanju otvorenih podataka, a isto je potrebno osigurati i među drugim skupinama tijela javne vlasti, osobito agencijama te jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. Uspostava portala na državnoj razini kao i portala pojedinih većih lokalnih jedinica hvalevrijedni su napori koji trebaju poslužiti kao dobra praksa.

U idućem periodu posebna pažnja posvetit će se suradnji i aktivnostima prilikom izrade Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama i podzakonskih propisa koji će proizaći iz navedenih izmjena Zakona nakon njegovog usvajanja, uputa za tumačenje pojedinih zakonskih odredbi, edukaciji u pogledu ponovne uporabe informacija, kako za službenike za informiranje, tako i za službenike Ureda povjerenice za informiranje.

II Informacije o okolišu

Posebno poglavlje ovog Izvješća je posvećeno pravu na pristup informacijama o okolišu, s obzirom da okoliš predstavlja dobro od interesa za Republiku Hrvatsku i ima njezinu osobitu zaštitu, čineći time informacije o okolišu informacijama od posebnog značaja i interesa za javnost. Iz perspektive zaštite okoliša, suvremeni društveni i gospodarski razvoj predstavlja prekretnicu u naporima za očuvanje zdravog okoliša, očuvanja kakvoće ljudskog života, zdravlja te biljnog i životinjskog svijeta. Ustavna je obveza države da, vođena načelima održivog razvoja, svima osigura uvjete za zdrav okoliš. Međutim, to nije isključivo obveza države, već je obveza svakoga, da u sklopu svojih ovlasti i djelatnosti, osobitu skrb posveti zaštiti zdravlja ljudi, prirode i ljudskog okoliša. Pravo na sudjelovanje javnosti u odlučivanju o određenim djelatnostima vezano za pitanja zaštite okoliša, predstavlja značajan alat koji građanima daje legitimaciju da budu aktivni sudionici u kreiranju odluka i politika koje se odnose na zaštitu okoliša. U tom smislu, dostupnost informacija o okolišu od posebne je važnosti i javnog interesa.

Pristup informacijama i sudjelovanje javnosti u pitanjima koja se tiču okoliša uređen je Zakonom o zaštiti okoliša (Narodne novine 80/13, 153/13), ujedno i Uredbom o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša (Narodne novine 64/08) koja je donesena temeljem Zakona iz 2007. Zakonom iz 2013. Preuzeta je Direktiva 2003/4/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2003. o javnom pristupu informacijama o okolišu i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 90/313/EEZ (SL L 41, 14.2. 2003.) te je ujedno usklađena s Konvencijom o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (Aarhuška konvencija). Aarhuška konvencija, čija je svrha razvoj okolišne demokracije i koja predstavlja međunarodni pravni okvir u području zaštite okoliša za sve stranke Konvencije kojih je do danas 47, stupila je na snagu 2001. godine. Hrvatski sabor ratificirao je Aarhušku konvenciju 8. prosinca 2006. godine. Zakon o potvrđivanju Konvencije objavljen je 12. siječnja 2007. (Narodne novine - Međunarodni ugovori 1/07), a Konvencija je u odnosu na Hrvatsku stupila na snagu 25. lipnja 2007.

Države potpisnice dužne su svake tri godine podnijeti nacionalno izvješće o provedbi Konvencije. Hrvatska je u prosincu 2013. sastavila III. nacionalno izvješće o provedbi Konvencije,¹ a u radnoj skupini, čiji je rad koordiniralo Ministarstvo zaštite okoliša i prirode, sudjelovao je i predstavnik Agencije za zaštitu osobnih podataka, tada nadležne za zaštitu prava na pristup informacijama. Na osnovu nacionalnih izvješća tajništvo Konvencije je izradilo zajedničko izvješće koje je predstavljeno na 5. sastanku stranaka Konvencije u lipnju 2014. Hrvatsko izvješće naglašava kontinuiranu edukaciju koordinatora za provedbu savjetovanja, doduše u općim pitanjima savjetovanja prema Kodeksu, a ne specifične edukacije o savjetovanjima u pitanjima okoliša.

Potrebno je upozoriti i na postojanje paralelnog Izvješća organizacija civilnog društva o provedbi Aarhuške konvencije u Hrvatskoj. Naime, okolišne organizacije civilnog društva okupljene u mrežu Zeleni forum, odlučile su predstaviti paralelno izvješće smatrajući da bi se na taj način dobila realnija slika o stanju informacija i savjetovanja u pitanjima okoliša. Ukratko, Izvješće organizacija civilnog društva ističe navodi kako je u III. nacionalnom izvješću zanemarena činjenica da je, unatoč mnogim poboljšanjima, ostvarivanje prava na pristup informacijama često otežano ili

¹ http://mzoip.hr/doc/iii_nacionalno_izvjesce_o_provedbi_aarhuske_konvencije.pdf

onemogućeno, a sudjelovanje javnosti svedeno na birokratski postupak organiziranja javne rasprave, nakon kojeg se zaprimljena mišljenja javnosti u pravilu odbacuju.

Zakonom o zaštiti okoliša, njegovim člankom 158., stavak 6. Izričito je propisano da je Povjerenik za informiranje žalbeno tijelo u slučaju odbijanja zahtjeva za davanje informacije o okolišu, dok je člankom 5. stavkom 1. navedenog Zakona propisano da se na pitanja prava na pristup informacijama u postupcima prema ovom Zakonu koja nisu uređena ovim Zakonom i njegovim provedbenim propisima, primjenjuju odredbe propisa kojima se uređuje pravo na pristup informacijama. Da su tijela u čijem je djelokrugu zaštita prirode, okoliša i energetika oslonjena na opći režim uređen Zakonom o pravu na pristup informacijama vidljivo je i na njihovim Internet stranicama na kojima se uglavnom objavljuju informacije o ostvarivanju prava po tom Zakonu.

S obzirom da je pravni režim uređen Zakonom o pravu na pristup informacijama povoljniji za korisnika od režima iz Zakona o zaštiti okoliša (na primjer, u pogledu obuhvaćenih tijela, razloga za ograničenje) i korisnici informacija u pravilu se u svojim žalbama pozivaju na odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama. Podnositelji žalbi u odnosu na odluke ili šutnju uprave povodom zahtjeva za pristup informacijama o okolišu u pravilu su udruge. Od 114 podnesenih žalbi tijekom 2014. koje su podnijele udruge civilnog društva, njih 28 odnosilo se na žalbe u vezi informacija o okolišu. Tih 28 žalbi u pretežitom se broju slučajeva odnosilo na šutnju uprave (19 žalbi) u odnosu na zahtjeve za informacijama o okolišu. Žalbe su podnesene od 9 udruga. Svih 19 žalbi povodom šutnje uprave je riješeno, a dodatno je riješena jedna žalba na rješenje o odbacivanju zahtjeva. Najčešće se informacije o okolišu zahtijevaju od Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, Ministarstva zaštite okoliša i prirode, Ministarstva gospodarstva, HEP d.o.o. i Hrvatskih voda.

Iako se i informacije o okolišu, kao i postupci savjetovanja mogu podvesti pod opći pravni režim pristupa informacijama i savjetovanja, njihov poseban položaj reguliran posebnim zakonom, ratificiranim međunarodnim ugovorom te europskom direktivom od važnosti je za postupanje Povjerenika za informiranje, u smislu ocjene važnosti informacije za društvo i javnog interesa.

U pogledu informacija o okolišu zaključno ističemo potrebu jačanja svijesti građana i civilnog društva o mogućnosti pristupa informacijama i uključivanja u savjetovanja u pitanjima okoliša, kako prema posebnom režimu uređenim Zakonom o zaštiti okoliša, tako i prema Zakonu o pravu na pristup informacijama. Potrebno je dodatno pratiti provedbu tih propisa u odnosu na pitanja i informacije o okolišu te temeljem stručne analize utvrditi ključne probleme i načine njihova rješavanja.

Rad Povjerenika za informiranje

12 Nadzor nad primjenom Zakona

Povjerenik za informiranje u okviru svog zakonom uređenog djelokruga obavlja nadzor nad primjenom Zakona i provodi inspekcijski nadzor (čl. 35., stavak 3., alineja 3. Zakona), a koji je posebno uređen glavnom VIII. Zakona, u člancima 41-59.

Zakonom je određeno da inspekcijski nadzor nad provedbom Zakona obavljaju inspektori i drugi ovlaštene službenici Ureda povjerenika za informiranje. Inspekcijski nadzor obavlja se povodom zaprimljenih predstavlki korisnika prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija, na prijedlog treće strane ili po službenoj dužnosti. Tijekom 2014. godine, nakon osiguranja sredstava za plaće u proračunu Povjerenika za informiranje, su započele aktivnosti za zapošljavanje inspektora koji je zaposlen s početkom 2015. godine. Stoga se tijekom 2014. godine nije provodio neposredni inspekcijski nadzor.

U provedbi nadzora u odnosu na tijela javne vlasti Povjerenik za informiranje je postupajući po predstavkama građana i drugih korisnika prava na pristup informacijama zahtijevao izvješća, podatke i druge obavijesti o postupanju tijela javne vlasti vezanih za provedbu odredbi Zakona te je podnositelje obavještavalo o utvrđenim činjenicama, odnosno poduzetim mjerama povodom predstavke.

Najčešći razlozi za podnošenje predstavlki odnose se na nerješavanje zahtjeva za pristup informacijama u zakonskim rokovima, naplatu troškova koji nastaju pružanjem informacija, propuštanje objave informacija propisanih člancima 10., 11. i 12. Zakona, osobito provedbe savjetovanja s javnošću u postupcima donošenja zakona, propisa i akata, objavu kataloga informacija umjesto objave Zakonom propisanih informacija, pritužbe vijećnika u lokanim jedinicama zbog nemogućnosti dobivanja informacija od strane predsjednika vijeća ili gradonačelnika odnosno općinskih načelnika, nedonošenja odluke o službeniku za informiranje ili propuštanja objave podataka o službeniku i njegovih kontakata radi ostvarivanja prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija, zatim na zaprimanje nepotpunih informacija, nepostupanja po Zakonu zbog stava tijela da nisu obveznici primjene istoga, i slično.

Tijekom 2014. godine Povjerenik za informiranje je zaprimio 236 predstavlki te su iz 2013. prenesene 42 predstavke, što čini ukupno 278 predstavlki u radu. Postupajući po predstavkama riješena su 143 predmeta ili 51,44% svih predstavlki, od toga 111 predmeta iz 2014. godine i 32 predmeta iz 2013. godine. Podaci o predstavkama u radu u 2014. prikazani su u Tablici 16.

Tablica 16: Podaci o predstavkama u 2014.

<i>Predstavke u radu u 2014. godini</i>	<i>broj</i>	<i>riješene predstavke</i>	<i>% riješeno</i>
prenesene iz 2013.	42	32	76,2
podnesene u 2014.	236	111	47,03
ukupno	278	143	51,44

Usporedbom podataka o postupanju po predstavkama u 2013. i 2014. godini prikazanim u Tablici 16 vidljivo je da je broj podnesenih predstavlki i predstavlki u radu gotovo udvostručen u odnosu na prethodnu godinu, usprkos jednakom broju službenika koji rade na predmetima. Dok je u 2013. zaprimljeno 128 predstavlki, u 2014. je podneseno 236 predstavlki, a broj predstavlki u radu, koji uključuje podnesene i prenesene predstavke, veći je gotovo dvostruko – tri službenika osim više stotina žalbi postupalo je po 278 predstavlki, za razliku od 143 predstavke prethodne godine. Povećan intenzitet rada vidljiv je iz broja riješenih predstavlki, s obzirom da je tijekom 2013. riješeno 90 predstavlki (62,94%), a u 2014. su riješene 143 predstavke (51,44%) svih predstavlki. Ti rezultati ukazuju da je usprkos izuzetnim naporima Ureda neminovno došlo do smanjenja udjela riješenih predstavlki u ukupnom broju predstavlki, i to za nešto više od 10%. Razlozi za nerješavanje jesu, osim slabih kapaciteta Ureda zbog kojih se prednost daje rješavanju po žalbama i predmetima po tužbama u okviru zakonom propisanih rokova, čekanje na odgovor tijela javne vlasti i potreba za slanjem požurnica za očitovanje. Ipak, tijela javne vlasti su u najvećem broju slučajeva po zaprimanju predstavke uklonila nepravilnosti o čemu su obaviješteni i podnositelji predstavke.

Tablica 17: Postupanje po predstavkama u 2013. i 2014.

Postupanje po predstavkama u 2013. i 2014.	2013.	2014.	povećanje / smanjenje
zaprimljene predstavke	128	236	1,84
predstavke prenesene iz prethodne godine	15	42	2,80
predstavke u radu ukupno	143	278	1,94
riješeno predstavlki	90	143	0,62
% riješenih predstavlki	62,94	51,44	

Povjerenik za informiranje ovlašten je sukladno članku 61. Zakona podnositi optužne prijedloge protiv tijela javne vlasti i odgovorne osobe u tijelu javne vlasti koja suprotno odredbama ovoga Zakona onemogućiti ili ograničiti ostvarivanje prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija. Podaci o optužnim prijedlozima i odlukama prekršajnih sudova prikazani su u Tablici 18.

U 2014. godini podnesena su 4 optužna prijedloga od kojih je 1 podnesen protiv Hrvatskog nogometnog saveza i odgovorne osobe u udruzi, a tri protiv jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i odgovornih osoba u tim tijelima i to jedna protiv Grada Raba i dva optužna prijedloga protiv Općine Marija Gorica. Također, jedan podneseni prijedlog je povučen zbog naknadnog ispravljanja nedostataka, kao i razloga koji su Povjerenika potakli na podnošenje prijedloga, a koji su se odnosili na preopterećenost službenika za informiranje.

U 2014. godini Povjerenik za informiranje zaprimio je ukupno četiri odluke prekršajnih sudova, od kojih se jedna odnosila na optužni prijedlog iz 2011. godine, dvije odluke na optužne prijedloge iz 2013. godine i jedna odluka na optužni prijedlog iz 2014. godine. Od zaprimljene četiri odluke, prekršajni nalog izdan je u 2 slučaja (50%).

Tablica 18: Prekršaji u 2014.

Prekršaji u 2014.	
odluke prekršajnih sudova - ukupno	4
presuda kojom se optužba odbija	1
rješnje kojim se odbacuje optužni prijedlog	1
izdan prekršajni nalog	2
podneseni optužni prijedlozi u 2014.	4

Sukladno članku 62. Zakona o pravu na pristup informacijama Povjerenik za informiranje ovlašten je izdati prekršajni nalog za tijelo javne vlasti i odgovornu osobu u tijelu javne vlasti koja ne objavljuje informacije sukladno članku 10. stavku 1. i članku 11. ovog Zakon, ne imenuje službenika za informiranje, ne dostavi godišnje izvješće o provedbi Zakona, ne postupi po rješnju Povjerenika, ne omogući Povjereniku uvid u informacije koje su predmet postupka, ne dostavi tražene podatke ili dostavi nepotpune odnosno netočne podatke, onemogući inspektor u nesmetano obavljanje nadzora, te u zapisnikom određenom roku ne otkloni nezakonitosti, nepravilnosti i nedostatke utvrđene zapisnikom. U 2014. godini Povjerenik za informiranje nije izdao nijedan prekršajni nalog. Razlozi neizdavanja uključuju kako opću orijentaciju povjerenice na potrebu prethodne edukacije tijela javne vlasti i službenika za informiranje, kao i nemogućnost sustavnog podnošenja prekršajnih naloga uslijed ograničenih kapaciteta, uslijed čega bi se sankcioniranje neminovno svelo na poduzimanje radnji protiv jednog dijela tijela javne vlasti, dok bi se druga, možda i neopravdana, najčešće zbog izostanka interesa građana za informacije ili nedovoljnu svijest o mogućnosti zaštite prava, zanemarila.

Stoga je povjerenica zauzela stav da se tijekom prve godine funkcioniranja ureda optužni prijedlozi podnose primarno u odnosu na eklatantne slučajeve kršenja Zakona o pravu na pristup informacijama, a cijeneći cjelokupno ponašanje tijela javne vlasti.

U svrhu poboljšanja kvalitete nadzornih aktivnosti te iskorištavanja zakonom predviđenih mehanizama za osiguravanje postupanja tijela javne vlasti u skladu sa Zakonom, potrebno je ojačati kapacitete Povjerenika za provedbu nadzora, uspostaviti inspekcijsku službu te sustavom praćenja detektirati najveće devijacije u provedbi Zakona kao i tijela koja sustavno izbjegavaju provoditi odredbe Zakona. Također, potrebno je osigurati da prekršajni sudovi postupaju po optužnim prijedlozima ovlaštenog podnositelja, Povjerenika za informiranje, a koji temeljem provedenih postupaka po žalbama i nadzora utvrdi da postoje osnove za sankcioniranje, umjesto da postupaju po optužnim prijedlozima korisnika, izvan i zaobilazeći sustav zaštite prava na pristup informacijama (Povjerenik za informiranje, Visoki upravni sud).

13 Pružanje pomoći korisnicima i tijelima javne vlasti

Povjerenik za informiranje kao tijelo koje štiti, prati i promiče pravo na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija redovito pruža korisnicima (građanima, pravnim osobama, novinarima) i tijelima javne vlasti (osobito službenicima za informiranje) pomoć i daje odgovore na pitanja u svezi s primjenom Zakona.

Zainteresirani se o pojedinim pitanjima mogu informirati putem info-telefona otvorenog tri puta tjedno po dva sata, putem elektroničke pošte, pismeno poštom, telefonski ili dolaskom u Ured u uredovno vrijeme.

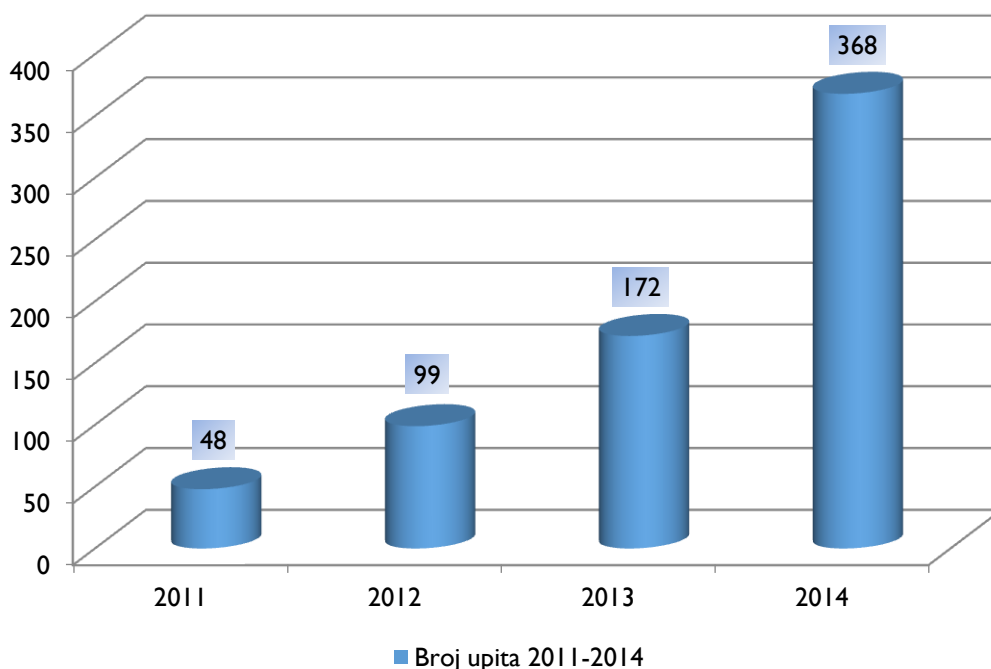
Tijekom 2014. godine Povjerenik za informiranje zaprimio je pisanim putem (redovnom ili elektroničkom poštom) 368 upita što je 114% više u odnosu na prethodnu 2013. godinu kada su zaprimljena 172 pisana upita. Iz 2013. godine preneseno je 3 upita te je tijekom 2014. godine u radu bilo ukupno 371 upita od čega je ukupno odgovoreno na 362 (98%) pisana upita (3 iz 2013. godine i 359 iz 2014. godine) te je ostalo neodgovoreno 9 upita (2%).

Tablica 19: Pisani upiti

<i>godina</i>	<i>broj pisanih upita</i>	<i>povećanje</i>
2011	48	-
2012	99	106%
2013	172	74%
2014	368	114%

Vidljiv je trend povećanja broja upita, osobito u usporedbi s 2011. kada je u tada nadležnoj Agenciji zaprimljeno samo 48 upita. Već 2012. broj upita je udvostručen, a trend se nastavlja i u 2013. kada je broj upita povećan za dvije trećine u odnosu na prethodnu godinu, te zatim povećanje od 114% u odnosu na prethodnu godinu. Izrazit trend povećanja interesa korisnika i tijela javne vlasti za pravilnu primjenu Zakona ili ostvarivanje prava iz Zakona, ukazuje kako na veću informiranost građana o njihovim pravima, ulozi Povjerenika te načinu informiranja, tako i na veći stupanj upoznatosti tijela javne vlasti s obavezama prema Zakonu o pravu na pristup informacijama. Međutim, izrazit trend upućuje i na potrebu sustavnog pristupanja problemu osvješćivanja građana o njihovim pravima i instrumentima koji im stoje na raspolaganju, kao i na potrebu stalnog educiranja tijela javne vlasti o provedbi Zakona.

Graf 7: Broj upita 2011-2014.



Pisanim upitima Povjereniku za informiranje najčešće se obraćaju službenici za informiranje u tijelima javne vlasti. Službenici su u najvećem broju upita zatražili pomoć prilikom postupanja po određenim zahtjevima za pristup informacijama, a koja se najčešće odnosila na primjenu članka 15. Zakona o pravu na pristup informacijama u kojem su propisana ograničenja prava na pristup informacijama te članka 16. koji propisuje provođenje testa razmjernosti i javnog interesa. Osim toga, upiti se odnose i na tumačenje pojedinih odredbi Zakona o pravu na pristup informacijama kao što su odredbe o definiciji informacije (članak 5., stavak 2.), proaktivnoj objavi informacija (članak 10.), objavljivanju dokumenata u svrhu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću (članak 11.), imenovanju službenika za informiranje i njegovim obvezama (članak 13.). Nadalje, vrlo često traže pojašnjenja vezana uz vođenje upisnika sukladno Pravilniku o ustroju, sadržaju i načinu vođenja službenog upisnika o ostvarivanju prava na pristup informacijama (Narodne novine 137/04), razlikovanja zahtjeva za pristup informacijama od upita građana i zahtjeva za uvid u spise određenog predmeta koje stranke postavljaju sukladno odredbama posebnih propisa. Tijekom mjeseca siječnja upiti se najčešće odnose na obvezu tijela javne vlasti iz članka 60. Zakona koja se odnosi na popunjavanje godišnjeg izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama koje su tijela javne vlasti obvezna dostaviti Povjereniku do 31. siječnja tekuće godine za prethodnu godinu.

S druge strane, građani se najviše informiraju o konkretnoj primjeni zakonskih odredaba, kao što su pitanja na koji način podnijeti zahtjev za pristup informacijama, u kojem roku tijela javne vlasti moraju odlučiti o postavljenom zahtjevu, koje sve ovlasti imaju službenici za informiranje, kojim tijelima mogu postavljati. Također, često traže mišljenje je li tijelo javne vlasti pravilno odlučilo o njihovom zahtjevu za pristup informacijama, je li pravilno obračunalo naknadu za pristup informacijama sukladno Kriterijima za određivanje visine naknade stvarnih materijalnih troškova i

troškova dostave informacije (Narodne novine 12/14, 15/14). U odnosu na najveći broj pitanja građani se ujedno upućuju i na Internet stranicu Povjerenika za informiranje www.pristupinfo.hr

Od ukupno 368 upita koja su zaprimljena tijekom 2014. godine samo 22 pisana upita postavili su novinari, i na njih je u cijelosti odgovoreno. Međutim, novinari se često obraćaju telefonski Povjereniku za informiranje, a ti se upiti ne evidentiraju. Ipak, relativno malen broj novinarskih upita ukazuje da su novinari nedovoljno upoznati s mogućnostima pristupa informacijama koje im osigurava Zakon, što je već prepoznato kao problem koji se nastoji riješiti kroz edukacije za medije.

U odnosu na sadržaj upita vidljivo je da se u odnosu na prethodnu izvještajnu godinu tematika nije značajno promijenila. Teme koje su bile aktualne tokom 2013. godine zadržale su svoju važnost i aktualnost i tijekom 2014. godine, što ukazuje na ključne probleme u provedbi Zakona. Stoga su i upiti jedan od pokazatelja u kojem smjeru treba i dalje educirati kako službenike za informiranje tako i građane.

Važno sredstvo informiranja korisnika i tijela javne vlasti o Zakonu o pravu na pristup informacijama jest i info-telefon, na kojem službenici u Uredu odgovaraju na upite tri puta tjedno u vremenu od 10 do 12 sati. U 2014. godini putem info-telefona odgovoreno je ukupno na ukupno 665 poziva građana i službenika za informiranje u tijelima javne vlasti. Najviše poziva zabilježeno je tijekom siječnja i veljače i to od strane tijela javne vlasti vezano za dostavu godišnjeg izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za prethodnu godinu. U ostalim mjesecima tijela javne vlasti daleko najčešće se obraćaju Uredu tražeći pomoć pri rješavanju zahtjeva korisnika a osobito vezano za moguća ograničenja kod dostave informacija te za način provođenja testa razmjernosti i javnog interesa. Također, česti su upiti navedenih tijela vezani za obvezu proaktivne objave informacija na internetskim stranicama. Građani i pravne osobe - korisnici prava na informaciju, obraćaju se Uredu vezano za pojašnjenje ostvarivanja njihovih prava prema Zakonu (kako podnijeti zahtjev, kome podnijeti žalbu zbog nerješavanja zahtjeva u zakonski propisanom roku i sl.). Isto tako, česti su pozivi građana koji su podnijeli žalbe na rješenja prvostupajnskih tijela, kao i zbog tzv. "šutnje uprave", o statusu rješavanja njihovih žalbi te podnositelja predstavki povodom postupanja odnosno nepostupanja tijela javne vlasti temeljem njihovih zahtjeva za pristup informacijama. Građani se u velikom broju slučajeva obraćaju Povjereniku i zbog pritužbi na tijela javne vlasti vezano za primjenu Zakona.

Analiza poziva službenika za informiranje u tijelima javne vlasti kojih je bilo daleko više nego poziva građana te broj građana koji su imali pritužbe na rad tijela javne vlasti, ukazuje na još uvijek veliku potrebu educiranja službenika za informiranje vezano za samo rješavanje zahtjeva korisnika u zakonski propisanim rokovima, kao i na potrebu ulaganja većeg truda pri proaktivnoj objavi informacija na internetu. Kod analize poziva tijela javne vlasti uočena je veća potreba educiranja službenika za informiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, trgovačkih društava i ustanova obveznika primjene Zakona o pravu na pristup informacijama.

Tablica 20: Pregled najčešćih pitanja

Najčešća pitanja	
Korisnici (građani, pravne osobe, novinari)	Tijela javne vlasti
1. Način podnošenja zahtjeva	1. Način slanja godišnjeg izvješća i ispunjavanja upisnika
2. Način podnošenja žalbe	2. Primjena članka 23. Zakona o pravu na pristup informacijama
3. Što učiniti kod nedobivanje odgovora na zahtjev - tzv. "šutnja uprave"	3. Provođenje testa razmjernosti i javnog interesa (čl. 16.)
4. Pritužbe zbog postupanja tijela javne vlasti	4. Primjena zakonom propisanih ograničenja za pristup informaciji (čl. 15.)
5. Ostala prava po zakonu	5. Proaktivna objava informacija (čl. 10.)

Međutim, putem info-telefona, ali i drugim načinima kontaktiranja s Uredom, korisnici i tijela javne vlasti učestalo iznose i neke probleme ili prijedloge za poboljšanjem sustava pristupa i ponovne uporabe informacija. Prijedlozi se odnose na potrebu izrade uputa ili smjernica za primjenu pojedinih odredbi zakona, osobito u vezi s definicijom informacije, razlikovanju zahtjeva po Zakonu u odnosu na upite ili druga traženja, test razmjernosti i javnog interesa, proaktivnoj objavi informacija, i sl. Također naznačuju potrebu usklađivanja drugih zakona sa Zakonom o pravu na pristup informacijama, potrebu zaštite državnih i javnih službenika od pretjeranih traženja građana, koji ponekad uključuju i prijetnje, neosnovane optužbe i zastrašivanje, kao i posvećivanje više pažnje osvještavanju građana o pravu na pristup informacijama. Osim toga, predlaže se izrada aplikacije za povezivanje Povjerenika sa službenicima za informiranje, a koja bi osim podnošenja godišnjih izvješća omogućila i komunikaciju, razmjenu mišljenja i slično. Međutim, službenici najčešće ističu preopterećenost redovnim zadacima zbog čega nemaju vremena rješavati zahtjeve za pristup informacijama, velik broj obveza po Zakonu, kao i kratkoću rokova za postupanje, s obzirom da se informacija mora locirati unutar tijela javne vlasti, za što često nije dovoljan rok od 15 dana.

U cjelini, u pogledu pružanja pomoći korisnicima i tijelima javne vlasti, povrh redovitih edukacijskih i promotivnih aktivnosti i suradnje s tijelima i udrugama, Povjerenik za informiranje je tijekom 2014. odgovorio na velik broj upita korisnika i tijela javne vlasti – 362 pisana upita i 665 upita putem info-telefona, čemu treba pribrojati i veći broj neevidentiranih odgovora na upite. Vidljivo je povećanje broja upita što upućuje na veću upoznatost i korisnika i tijela sa Zakonom i nadležnim tijelom, ali i na perzistirajuće probleme u primjeni Zakona, s obzirom da se

U idućem razdoblju Povjerenik za informiranje, osim nastavka prakse redovitog odgovaranja na upite, namjerava pojačati edukativne aktivnosti kao i započeti rad na osvještavanju javnosti. Ujedno, po donošenju izmjena Zakona planira se donošenje uputa za najučestalije probleme u primjeni. Međutim, mogućnost ostvarivanja svih zacrtanih mjera ovisna je o raspoloživim kapacitetima, kako ljudskim, tako i materijalnim, a u kontekstu stalnog porasta broja žalbi, tužbi i predstavki.

Primjeri iz prakse: upiti korisnika i tijela javne vlasti

- *Korisnik je od tijela javne vlasti zatražio analitičku karticu salda konti za 2014. godinu u elektroničkom obliku, no tijelo javne vlasti uskratilo je izdavanje iste u elektroničkom obliku i spremno je omogućiti pristup istoj samo u papirnatom (ispisanom) obliku.*

Analitička kartica u elektroničkom formatu predstavlja informaciju u zakonskom smislu, stoga je svaki korisnik prava na pristup informacijama može zatražiti od tijela javne vlasti zahtjevom za pristup informacijama, kako je to propisano člankom 18. Zakona o pravu na pristup informacijama. Nadalje, člankom 17. stavkom 2. Zakona propisano je kako korisnik može u zahtjevu za pristup informaciji naznačiti prikladan način dobivanja informacije. Drugim riječima, ukoliko tijelo javne vlasti posjeduje informaciju u elektroničkom obliku, korisnik može tražiti da mu se predmetna informacija dostavi i u elektroničkom obliku.

- *Tijelo javne vlasti zanima primjenjuje li se test razmjernosti i javnog interesa i na osobne podatke koji se nalaze u krajnjem iznosu plaće pojedinog subjekta (obračunskim listama plaće), a s obzirom na članak 16. stavak 3. Zakona o pravu na pristup informacijama.*

Bruto iznosi plaća djelatnika tijela javne vlasti predstavljaju u ovom slučaju podatak o raspolaganju javnim sredstvima, stoga se u navedenom slučaju test razmjernosti i javnog interesa ne primjenjuje jedino na imena i prezimena djelatnika, koja tada nisu zakonom zaštićeni osobni podatak i koja bi trebala biti dostupna javnosti. Na obračunskoj listi plaća se nalazi čitav niz informacija koje se ne odnose na raspolaganje javnim sredstvima, poput različitih uskrata iz plaće, što predstavlja zaštićeni osobni podatak, te na koje bi se podatke trebalo primijeniti test razmjernosti i javnog interesa.

- *Tijelo javne vlasti zaprimilo je zahtjev za pristup informacijama kojim su zatraženi određeni osobni podaci iz Registra birača za osobe starije od 50 godina, a u svrhu korištenja istih u znanstvenom projektu*

Uzevši u obzir da znanstvena djelatnost jest djelatnost od javnog interesa, a razmatrajući zahtjev korisnika i pravne temelje za prikupljanje i daljnju obradu osobnih podataka iz Registra birača, mišljenja smo da, a važući javni interes s jedne i interes zaštite privatnosti s druge strane u kontekstu načela nužnosti, proporcionalnosti i transparentnosti, u konkretnom slučaju osiguravanje neposrednog pristupa osobnim podacima od strane treće strane nije nužno radi ispunjenja zadataka koji se izvršavaju u javnom interesu, s obzirom da se svrha može postići i na druge prikladne načine.

- *Udruga je od tijela javne vlasti zatražila preslike životopisa kandidata za mjesto predsjednika tijela javne vlasti.*

Stav je Povjerenice za informiranje da prilikom izbora osoba na javne funkcije temeljem javnog poziva postupak izbora mora biti javnosti dostupan kako bi javnost bila upoznata s kandidatima za određene javne funkcije i njihovim stručnim kvalifikacijama. To je osobito značajno u slučajevima kada se osim stručnih kvalifikacija traži da izabrana osoba bude javno priznata osoba iz određenog područja ili da ima određeni ugled u određenom području koje je relevantno za konkretnu funkciju. To je ujedno i dosadašnja praksa koja se dosljedno provodi u slučaju raspisivanja javnog poziva za kandidiranje za javne funkcije pri drugim tijelima, kao što su na primjer neovisna tijela čije čelnike bira Hrvatski sabor.

- *Korisnik je zatražio mišljenje postoji li zapreka za objavu korisnika gradskih stanova.*

Grad bi trebao radi transparentnog rada učiniti dostupan popis stanova u vlasništvu Grada koji bi za pravne osobe trebao sadržavati ulicu, broj i kvadraturu prostora, podatke o cijeni najma i vremenu trajanja najma i naziv pravne osobe. U odnosu na fizičke osobe trebalo bi učiniti dostupnim ime i prezime, broj i kvadraturu prostora, podatke o cijeni najma i vremenu trajanja najma.

- *Tijelo javne vlasti je postavilo upit kako može razlikovati zahtjev za pristup informacijama od drugih zahtjeva koje stranke podnose tijelu javne vlasti?*

Zahtjev za pristup informacijama treba razlikovati od odgoaranja na upite, davanja mišljenja i izrade akata. Pravo na pristup informacijama podrazumijeva pravo tražiti dokumente, zapise podataka i druge informacije, koje su već u posjedu tijela javne vlasti. Navedeno pravo ne podrazumijeva i obvezu tijelima javne vlasti da stvaraju nove informacije koje već ne postoje u trenutku kada je zahtjev upućen. Primjerice prema Zakonu o pravu na pristup informacijama informacije su ugovori, izvješća o radu, pravilnici, odluke i drugi zapisi, primjerice grafikoni, tonski zapisi i ostalih informacija koje tijelo javne vlasti donosi tijekom rada ili ima u posjedu.

Rješavanje zahtjeva stranaka za ostvarivanje njihovih prava i izdavanje određenih odluka o tome, izdavanje potvrda i slično, odgovori na upite, tumačenje propisa, zahtjevi za ispunjavanje anketa i slični zahtjevi nisu zahtjevi za pristup informacijama.

- *Tijelo javne vlasti je zatražilo mišljenje je li neophodno za iznos bruto plaće službenika u tijelu javne vlasti provoditi test razmjernosti i javnog interesa?*

Bruto iznosi plaća djelatnika tijela javne vlasti predstavljaju u ovom slučaju podatak o raspolaganju javnim sredstvima, stoga se u navedenom slučaju test razmjernosti i javnog interesa ne primjenjuje jedino na imena i prezimena djelatnika, koja tada nisu zakonom zaštićeni osobni podatak i koja bi trebala automatski biti dostupna javnosti. Na obračunskoj listi plaća se nalazi čitav niz informacija koje se ne odnose na raspolaganje javnim sredstvima, poput različitih uskrata iz plaće, što predstavlja zaštićeni osobni podatak, te na koje bi se podatke onda mogao primijeniti test razmjernosti i javnog interesa.

- *Jedinicu lokalne samouprave zanima može li plaće svojih službenika proglasiti poslovnom tajnom ili na sličan način onemogućiti javnosti uvid u plaće svojih službenika?*

U načelu, jedinica lokalne samouprave ne bi smjela plaće svojih službenika proglasiti poslovnom tajnom, budući da je takva informacijama od javnog interesa te nema vidljivih razloga zbog kojih bi takvi podaci predstavljali poslovnu tajnu, a plaće moraju biti u skladu s Uredbom o klasifikaciji radnih mjesta. Imajući na definiciju poslovne tajne, nije vidljivo koji bi gospodarski interes jedinice lokalne samouprave bio ugrožen kada bi iznijela podatke o plaćama svojih službenika, s obzirom da lokalna jedinica i njezina radna mjesta nisu predmet tržišnog natjecanja. Podaci koji se odnose na bruto plaće, stimulacije, dodatke i druge isplate službenicima tijela javne vlasti predstavljaju podatke koji trebaju biti dostupni javnosti i koji su od javnog interesa.

- *Institucija je postavila upit kako postupiti kada korisnik prava na pristup informacijama traži presliku natječajne dokumentacije?*

U kontekstu pristupa informacijama prema odredbama Zakonu o pravu na pristup informacijama treba isključivo razmatrati natječajnu dokumentacija izabranog kandidata, dok imena i

dokumentacija kandidata koji nisu izabrani nije informacija od javnog interesa, te su zaštićeni odredbama zakona kojim se uređuje zaštita osobnih podataka. Osobni podaci izabranog kandidata koji predstavljaju informaciju od javnog interesa su, primjerice, njegovo ime i prezime, kvalifikacije i vještine zahtijevane raspisanim natječajem te eventualno zadovoljavanje drugih uvjeta koje zahtijeva pozicija na koju je izabrani kandidat primljen, dok su ostali podaci izabranog kandidata zakonom zaštićeni osobni podaci i ne bi trebali biti dostupni javnosti, poput adrese stanovanja, privatnog broja mobitela, godine rođenja, hobija i interesa i slično.

- *Tijelo javne vlasti zanima dostupnost zapisnika o provedenom inspekcijskom nadzoru*

Sukladno zakonskoj definiciji informacije, može se zaključiti kako zapisnik predstavlja informaciju u zakonskom smislu te kako korisnik prava na pristup informacijama ima pravo od tijela javne vlasti zatražiti spomenute informacije, a tijelo javne vlasti je dužno riješiti korisnikov zahtjev u zakonskom roku. Stajalište Povjerenika jest kako zapisnik, kao službeni dokument tijela javne vlasti, predstavlja informaciju od javnog značaja, međutim, u procesu rješavanja zahtjeva za pristup informacijama tijelo javne vlasti treba obratiti pozornost na postojanje razloga za ograničenje od pristupa te razmotriti u kojem će opsegu omogućiti informaciju, odnosno može li u potpunosti omogućiti davanje zapisnika, u potpunosti uskratiti davanje ili djelomično omogućiti pristup zapisniku na način da se zaštite (npr. zacrne) podaci koji su ograničeni od pristupa.

- *Tijelo javne vlasti je postavilo upit može li se cjelovita arhiva jedne institucije, točnije dostavljanje transkripta rasprava sa svih plenarnih sjednica Hrvatskog sabora u razdoblju od 1990. godine do dana podnošenja zahtjeva smatrati informacijom u smislu odredbe članka 5. Zakona o pravu na pristup informacijama?*

Sukladno zakonskoj definiciji informacije, proizlazi da je korisnik, iako u većem opsegu, zatražio podatke koji se smatraju informacijom u smislu Zakona o pravu na pristup informacijama. S obzirom na veliki broj zatraženih dokumenata, potrebno je uzeti u obzir zakonsku mogućnost produljenja roka rješavanja zahtjeva te Kriterije za određivanje visine naknade stvarnih materijalnih troškova i troškova dostave informacije, s obzirom da izrađena informacija može stvoriti znatne materijalne troškove. Korisnik se može pozvati da unaprijed uplati izračunati iznos troškova na račun tijela javne vlasti, te ukoliko to ne učini, smatrat će se da je odustao od zahtjeva.

- *Tijelo javne vlasti zanima naknada stvarnih materijalnih troškova za pristup informacijama*

Temeljem Kriterija za određivanje visine naknade stvarnih materijalnih troškova i troškova dostave informacije, koje je donio Povjerenik za informiranje, propisana je visina naknade stvarnih materijalnih troškova koji nastanu pružanjem informacije, kao i visina naknade troškova dostave tražene informacije koje plaća korisnik prava na informaciju, a koji nastaju pružanjem informacije prema Zakonu o pravu na pristup informacijama. Tijelo javne vlasti će dostaviti informaciju korisniku po primitku dokaza o izvršenoj uplati, ali može, iz razloga učinkovitosti i ekonomičnosti te ostvarivanja razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa, odlučiti da korisniku prava na informaciju ne zaračuna troškove koji nastaju pružanjem i dostavom informacije ukoliko isti ne prelaze iznos od 50,00 kuna.

- *Postavljen je upit o postojanju moguće zlouporabe prava iz Zakona o pravu na pristup informacijama kod podnošenja većeg broja zahtjeva, te mogućnost naplate troškova rada službenika*

Službenici koji su zaposleni u tijelima javne vlasti već plaćeni za svoj rad u tim tijelima te se od korisnika mogu naplatiti samo stvarni materijalni troškovi, poput troškova izrade informacije (kopija, cd-a, skeniranja). Zakonom nije predviđena zlouporaba prava na pristup informacijama, međutim, tijelo javne vlasti kod zahtijevanja većeg broja informacija ima pravo produžiti rok rješavanja zahtjeva, a ovisno o izračunatom trošku može zatražiti od korisnika da unaprijed na račun tijela položi izračunate stvarne materijalne troškove, te pri tome mora obratiti pozornost da korisnik ne može ponovno tražiti informaciju koju je već dobio unutar roka od 90 dana. Potrebno je, u skladu s člankom 10., na Internet stranicama tijela javne vlasti objavljivati informacije u što većem opsegu, što može dovesti do smanjivanja pojedinačnih zahtjeva za pristup informacijama.

- *Korisnika zanima može li tijelo naplaćivati troškove temeljem drugih propisa*

Ukoliko se dostupnost informacije omogućava strankama temeljem posebnih propisa, tada se ne primjenjuju odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama, niti Kriteriji za određivanje visine naknade stvarnih materijalnih troškova i troškova dostave informacije, stoga u tom slučaju tijelo može naplaćivati troškove temeljem drugih propisa

- *Tijelo javne vlasti je postavilo upit može li objaviti popis korisnika gradskih stanova, s osnovnim podacima o imenu i prezimenu, adresi, veličini stana, iznosu najamnine, od kada se koristi*

S obzirom da se u navedenom slučaju radi o raspolaganju javnim sredstvima, koje bi trebalo biti dostupno javnosti bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa, mišljenja smo da bi tijelo javne vlasti trebalo radi transparentnog rada učiniti dostupan popis stanova u svom vlasništvu koji bi trebao sadržavati ulicu, broj i kvadraturu prostora, podatke o cijeni najma i vremenu trajanja najma, imenu korisnika, odnosno naziv pravne osobe.

- *Korisnika zanima može li tijelo javne vlasti označiti poslovnom tajnom troškove koje tijelo ima prema vanjskim suradnicima*

S obzirom da poslovnu tajnu predstavljaju podaci koji su kao poslovna tajna određeni zakonom, drugim propisom ili općim aktom trgovačkog društva, ustanove ili druge pravne osobe, a koji predstavljaju proizvodnu tajnu, rezultate istraživačkog ili konstrukcijskog rada te druge podatke zbog čijeg bi priopćavanja neovlaštenoj osobi mogle nastupiti štetne posljedice za njezine gospodarske interese, trošak tijela javne vlasti prema vanjskim suradnicima ne bi trebao biti proglašen poslovnom tajnom.

- *Tijelo javne vlasti je postavilo upit o savjetovanje sa zainteresiranom javnošću o podzakonskim aktima*

U odnosu na podzakonske akte koje tijelo javne vlasti donosi na temelju Zakona potrebno je provesti savjetovanje s zainteresiranom javnošću bez obzira na formalni naziv samog propisa. Kada je riječ o hitnim postupcima, smatramo da bi se samo postupci koji su hitni jer bi u protivnom nastala znatna šteta po javni interes i hitnost nije skrivljena od tijela javne vlasti (npr. tijelo je odugovlačilo postupak) mogli provesti bez savjetovanja s zainteresiranom javnošću, ali je u tom slučaju potrebno prethodno obavijestiti Povjerenicu za informiranje kao nadzorno tijelo u provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama.

- *Korisnika zanima mogućnost pristupa informacijama temeljem zastupničkog pitanja*

U slučajevima gdje je posebnim propisom osigurana dostupnost informacija za pojedine kategorije korisnika ili vrste informacija, a sukladno članku I. Zakona, ne dolazi do primjene odredbi Zakona o pravu na pristup informacijama i Povjerenica za informiranje nije nadležna za postupanje. Poslovníkom Hrvatskog sabora je predviđena mogućnost postavljanja zastupničkih pitanja, dakle, u odnosu na pojedine korisnike kojim je dostupnost informacija osigurana posebnim propisima potrebno je ukazati da se u tim slučajevima odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama ne primjenjuju. Neovisno o svome statusu nezavisnog saborskog zastupnika građanin može podnijeti zahtjev za pristup informacijama koje su u posjedu tijela javne vlasti te se u tom slučaju primjenjuju rokovi i pravno uređeni postupak prema Zakonu o pravu na pristup informacijama. To je iz razloga što pojedini korisnici, u ovom slučaju saborski zastupnici, a slično je i lokalni vijećnici ili novinari po Zakonu o medijima imaju poseban interes koji je ujedno i javni interes, tražiti informacije o radu tijela, provedbi politike i slično. Te su kategorije i u Ustavu prepoznate kao posebno važne za funkcioniranje demokratskih procesa. Stoga bi u odnosu na njihove zahtjeve i traženja sukladno posebnim propisima trebalo postupati s posebnom pažnjom.

- *Tijelo javne vlasti je postavilo upit tko može donijeti odluku i da li je donesena odluka obvezujuća, te koje su obveze službenika za informiranje*

Zakonom o pravu na pristup informacijama propisano je da je tijelo javne vlasti obvezno radi osiguravanja prava na pristup informacijama donijeti odluku kojom će odrediti posebnu službenu osobu mjerodavnu za rješavanje ostvarivanja prava na pristup informacijama, međutim, navedeni Zakon ne regulira radne odnose između službenika za informiranje i tijela javne vlasti u kojima su imenovani, dakle dovoljna je samo odluka o imenovanju.

Službenik za informiranje obavlja poslove redovitog objavljivanja informacija, sukladno unutarnjem ustroju tijela javne vlasti, kao i rješavanja pojedinačnih zahtjeva za pristup informacijama i ponovne uporabe informacija, unapređuje način obrade, razvrstavanja, čuvanja i objavljivanja informacija koje su sadržane u službenim dokumentima koji se odnose na rad tijela javne vlasti i osigurava neophodnu pomoć podnositeljima zahtjeva u vezi s ostvarivanjem prava utvrđenih ovim Zakonom.

- *Korisnika zanima može li tijelo javne vlasti koje obavlja javnu djelatnost sve segmente poslovanja proglasiti poslovnom tajnom?*

Tijelo javne vlasti ne može proizvoljno i neutemeljeno ograničavati pristup informacijama koje bi trebale biti javne, a Zakonom o zaštiti tajnosti podataka je propisano da se općim aktom ne može odrediti da se svi podaci koji se odnose na poslovanje pravne osobe smatraju poslovnom tajnom niti se poslovnom tajnom mogu odrediti podaci čije priopćavanje nije razložno protivno interesima te pravne osobe. Posebno naglašavamo da ukoliko se informacija odnosi na javnu potrošnju, odnosno raspolaganje javnim sredstvima, ona je automatski dostupna javnosti, osim ako ne predstavlja klasificirani podatak.

I 4 Promocija prava na pristup informacijama i edukacijske aktivnosti

Zadaća je Povjerenika za informiranje promicati pravo na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija, kao i educirati i jačati svijest o njihovoj važnosti svih uključenih u njihovo ostvarivanje, kako službenika za informiranje i tijela javne vlasti u cjelini, tako i korisnika, prije svega građana, udruga civilnog društva i privatnog sektora. Bez upoznavanja građana i drugih korisnika o njihovim pravima, kao i bez odgovarajuće osposobljenosti onih koji osiguravaju ostvarivanje tog prava, nije moguće ostvariti ciljeve transparentnosti i otvorenosti tijela javne vlasti. Stoga je Povjerenik za informiranje u 2014. godini poduzeo niz aktivnosti edukativnog i promotivnog karaktera, u skladu s postojećim kapacitetima.

I 4.1 Edukacijske aktivnosti

Zakonsku obvezu Povjerenika za informiranje da 'predlaže mjere za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika za informiranje u tijelima javne vlasti i upoznavanje s njihovim obvezama u vezi s primjenom Zakona kako je ona definirana u članku 35. Zakona Povjerenik za informiranje tumači ne samo kao mogućnost predlaganja programa stručnog usavršavanja i osposobljavanja drugim tijelima već i kao mogućnost i dužnost da samostalno provodi te programe. Stoga je Povjerenik za informiranje u 2014. godini održao 22 edukacije za službenike za informiranje, odnosno za druge službenike u tijelima javne vlasti koji se na bilo koji način u svojem radu susreću ili primjenjuju odredbe Zakona. Radi se o edukacijama koje su provedene na inicijativu i organizirane od strane Povjerenika, uz logističku podršku partnera u organizaciji. Edukacije su održavali službenici iz Ureda povjerenika, a u edukacijama održanim u suradnji s Državnom školom za javnu upravu sudjelovali su i Ured vijeća za nacionalnu sigurnost, Agencija za zaštitu osobnih podataka i Digitalno informacijsko-dokumentacijski ured Vlade Republike Hrvatske, što je primjer vrlo uspješne međuinstitucionalne suradnje.

Pri organizaciji edukacija Povjerenik za informiranje se vodio načelom potrebe lokalnog pristupa te je dio edukacija održan u drugim gradovima, pazeći na teritorijalnu pokrivenost. Također, sadržaj edukacija načelno se prilagođavao ciljanoj skupini polaznika, a ujedno su provedene i krojene edukacije za potrebe određenih tijela. Od ukupno 22 edukacije, 18 je edukacija bilo namijenjeno službenicima za informiranje i drugim osobama u tijelima javne vlasti, dok su četiri edukacije održane za medije. Na taj način educirano je 713 osoba, od čega 670 službenika za informiranje i drugih osoba iz tijela javne vlasti, te 43 novinara. Podaci su prikazani u Tablici 21.

Tablica 21: Organizirane edukacije i broj polaznika

Partner u organizaciji edukacije	Broj edukacija	Broj polaznika
Državna škola za javnu upravu	6	175
Hrvatska turistička zajednica	5	239
Sveučilište u Zagrebu	1	24
Vlada RH	1	35
Hrvatska zajednica županija	1	14
Pučki pravobranitelj	1	20
Pravosudna akademija	1	35
UDU u Splitsko-dalmatinskoj županiji	1	60
Grad Čakovec, UDU u Međimurskoj županiji i Međimurska županija	1	68
Hrvatsko novinarsko društvo – radionice 'Mediji u akciji'	4	43
UKUPNO	22	713

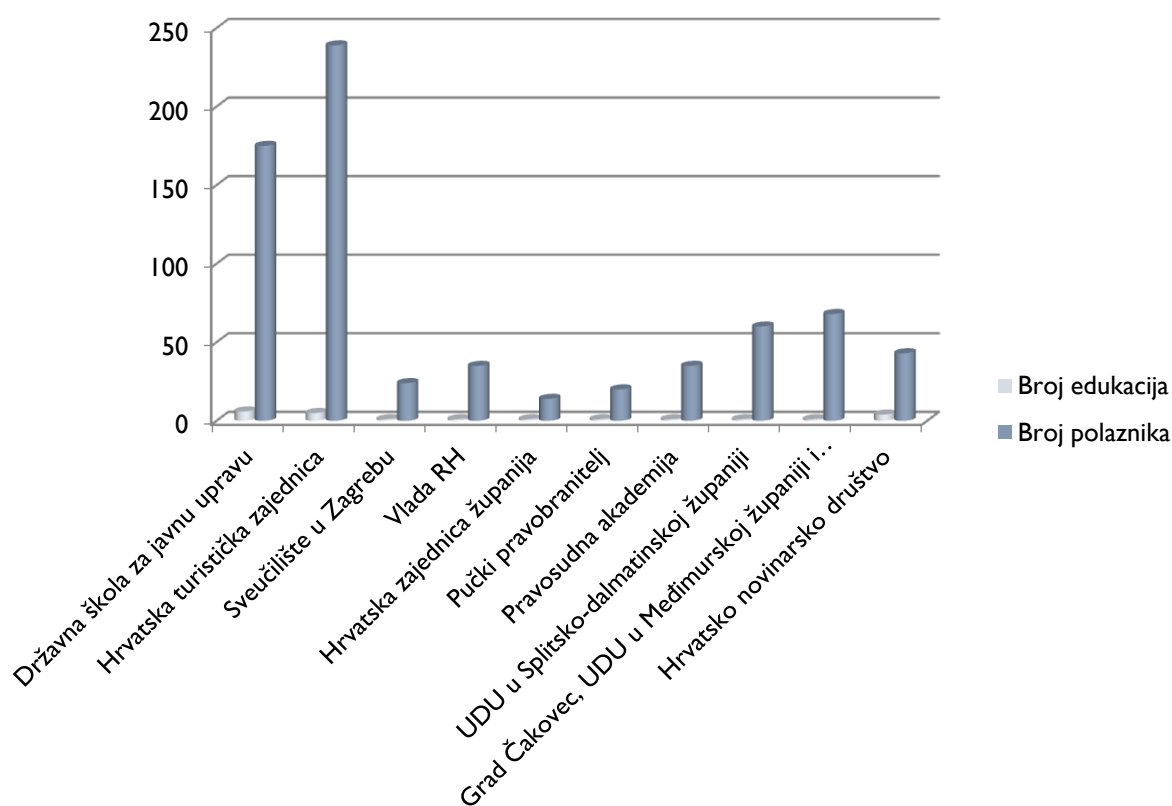
Povjerenik za informiranje je u suradnji s Državnom školom za javnu upravu i spomenutim tijelima održao šest edukacija, i to tri u Zagrebu te po jednu u Zadru, Opatiji i Slavenskom Brodu. Edukacije su bile namijenjene službenicima za informiranje koji u svakodnevnom radu primjenjuju Zakon o pravu na pristup informacijama, a potom i ostalim zaposlenicima u tijelima javne vlasti koji su obveznici primjene spomenutog Zakona, a na njima je sudjelovalo ukupno 175 službenika za informiranje odnosno drugih službenika u tijelima javne vlasti.

Krojene ili tipske edukacije su posebno prilagođene edukacije namijenjene određenoj skupini tijela javne vlasti koja obavljaju istu ili sličnu djelatnost, ili koje su namijenjene pojedinačnoj instituciji u svrhu educiranja službenika samo te institucije. Ukupno je održano 10 krojenih edukacija za šest ciljanih skupina, a pritom je educirano 367 osoba. Tako je u suradnji sa Hrvatskom turističkom zajednicom Povjerenik za informiranje održao pet edukacija za djelatnike turističkih zajednica, i to dvije u Zagrebu te po jednu edukaciju u Opatiji, Splitu i Osijeku. Također, u suradnji sa Sveučilištem u Zagreb održana je edukacija za službenike za informiranje ustanova visokog obrazovanja. U suradnji sa Vladom Republike Hrvatske održana je edukacija za službenike za informiranje Vlade i tijela državne uprave. U suradnji s Pravosudnom akademijom u Zagrebu je održana edukacija za službenike za informiranje u pravosudnim tijelima. U suradnji s Hrvatskom zajednicom županija održana je edukacija za službenike za informiranje županija. Posebna *in-house* edukacija održana je za službenike Ureda pučkog pravobranitelja s obzirom na specifičnost djelokruga Pučkog pravobranitelja.

Kako bi se ostvarilo načelo regionalnog pristupa u educiranju službenika za informiranje, održane su i dvije edukacije na razini županija na kojima je sudjelovalo 256 osoba – prva u suradnji s Uredom državne uprave u Splitsko-dalmatinskoj županiji u Splitu, a druga u suradnji sa Gradom Čakovcem i Uredom državne uprave u Međimurskoj županiji i Međimurskom županijom, a koja je održana u Čakovcu.

Na kraju, uzimajući u obzir posebnu ulogu koji novinari imaju u osiguravanju transparentnosti i informiranja javnosti, kao i ključnu važnost koju za njih imaju alati za pristup informacijama, u suradnji sa Hrvatskim novinarskim društvom Povjerenik za informiranje je organizirao program radionica 'Mediji u akciji' i održao četiri edukacije, i to dvije u Zagrebu te po jednu u Šibeniku i Osijeku, a na kojima su educirana 43 novinara. Svrha edukacija je bila upoznavanje novinara sa najefikasnijim mogućim načinom dolaženja do informacija od tijela javne vlasti s ciljem ispunjavanja njihove društvene svrhe informiranja javnosti. Tom je prilikom naglasak stavljen na usporedbu i razlikovanje između odredbi Zakona o pravu na pristup informacijama i Zakona o medijima, koji se u praksi ne pokazuje dovoljno efikasnim, kao i optimalno korištenje ta dva Zakona ovisno o vrsti informacije i okolnostima u kojima se informacija traži.

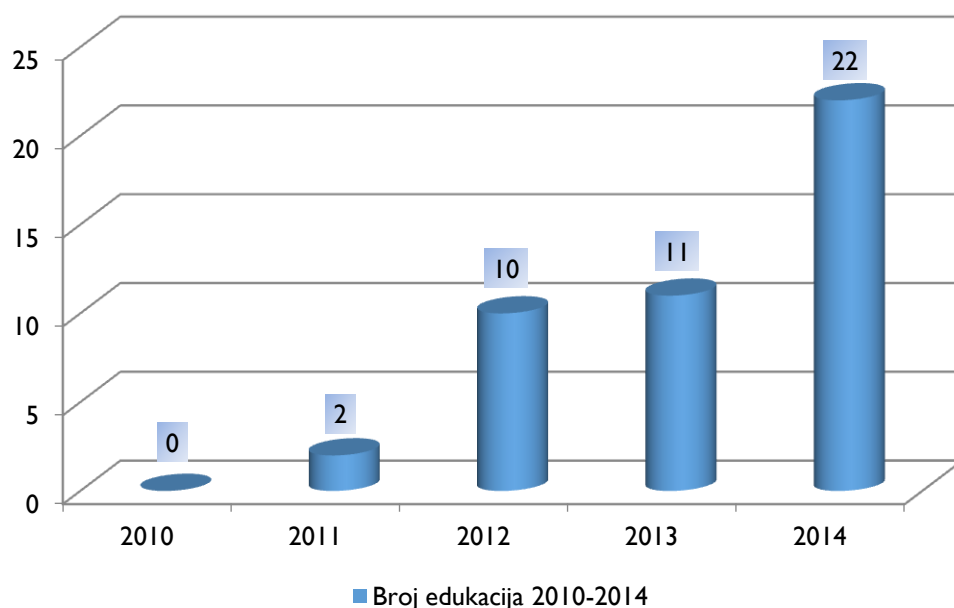
Graf 8: Edukacije i broj polaznika prema partnerskim institucijama



U cjelini, ukupno održane 22 edukacije iznose 100% više od održanih 11 edukacija u prethodnom izvještajnom razdoblju, a na njima je educirano 670 službenika i 43 novinara. Osim što je na taj način u edukaciji sudjelovalo najmanje 10% tijela javne vlasti, osobito je značajno istaknuti da je 8 edukacija održano u regionalnim i županijskim centrima, kako bi se osigurala dostupnost edukacija i izvan Zagreba. Edukatori i materijali bili su osigurani od strane Povjerenika za informiranje, odnosno drugih tijela koja su sudjelovala u edukaciji.

U listopadu 2014. započeo uz potporu Britanskog veleposlanstva projekt izrade edukativnog e-priručnika za pristup informacijama za službenike za informiranje čiji se završetak i objava očekuje sredinom 2015., po donošenju izmjena Zakona.

Graf 9: Broj edukacijskih aktivnosti po godinama 2010-2014.



14.2 Promocija prava na pristup informacijama i ponovne uporabe informacija

Povjerenik za informiranje je tijekom 2014. godine promovirao pravo na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija, što organizacijom, a što sudjelovanjem na konferencijama, tribinama, radionicama, okruglim stolovima, danima otvorenih vrata, radnim skupinama i sličnim javnim događajima. Takvih je događanja tijekom 2014. godine bilo ukupno 33, što predstavlja značajan iskorak u odnosu na ranije godine. Pri organizaciji i sudjelovanju u organiziranim događajima Povjerenika za informiranje vodio se načelom potrebe upoznavanja javnosti s postojanjem i radom nove institucije, s pravom na pristup informacijama, kao i s novim mogućnostima ponovne uporabe informacija. Organizacija i sudjelovanje u javnim događajima koji imaju za svrhu promociju prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija ujedno predstavlja provedbu zakonske obveze Povjerenika za informiranje da informira javnost o ostvarivanju prava korisnika na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija te da izvijesti javnost o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama i srodnih propisa. Određeni javni događaji imaju za svrhu predlaganja mjera kojima bi se unaprijedilo ostvarivanje prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija, na kojima bi se iniciralo donošenje ili izmjena propisa ili razmotrilo kakvo važno pitanje u svrhu poboljšana provedbe prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija. Promotivne aktivnosti ujedno služe povezivanju Povjerenika za informiranje s tijelima javne vlasti i korisnicima – prije svega građanima, te produblivanju suradnje i odnosa sa medijima, udrugama civilnog društva i akademskom zajednicom. Javni događaji u inozemstvu su bili podloga razmjene iskustva i međusobne pomoći

srodnih institucija koje predstavljaju nezavisna tijela za zaštitu prava na pristup informacijama, osobito u svrhu poboljšanja rada i provedbe Zakona.

Povjerenik za informiranje organizirao je tri glavna javna događanja tijekom 2014. godine – dvije konferencije, obje održane uz financijsku potporu Britanskog veleposlanstva i uz pozdravni govor veleposlanika g. Davida Slinna, te jedan okrugli stol. Prva konferencija pod nazivom 'Pravo na pristup informacijama i njegova ograničenja u europskom demokratskom društvu' održana je 29. svibnja 2014. godine u prostorijama Ministarstva vanjskih i europskih poslova.² Svrha konferencije bila je razmatranje problema razgraničenja između javnih i drugih zaštićenih informacija, kao i utvrđivanje trendova i komparativne prakse u europskim državama, s posebnim naglaskom na test javnog interesa te ulogu Povjerenika za informiranje u jačanju transparentnosti, a na njoj su s izlaganjima osim predstavnika hrvatskih institucija (UVNS, Državni arhiv, Državni zavod za statistiku), akademske zajednice (Pravni fakultet u Zagrebu) i udruga (GONG, Udruga za nezavisnu medijsku kulturu) sudjelovali i prvi škotski povjerenik za informiranje 2003-2012 Kevin Dunion te Jasna Duralija, savjetnica u Uredu povjerenice za informiranje Republike Slovenije.

Druga konferencija 'Pristup informacijama u Republici Hrvatskoj: novi izazovi, nova rješenja'³, održana je 24. rujna 2014. godine u Hrvatskom saboru, a povodom međunarodnog dana prava na pristup informacijama koji se obilježava 28. rujna. Svrha konferencije bila je informirati saborske zastupnike, čelnike tijela javne vlasti, kao i službenike za informiranje u tim tijelima, stručnu javnost i korisnike informacija o ostvarivanju ustavom zajamčenog prava na informacije, napretku u uspostavljanju institucije povjerenika za informiranje te aktivnostima koje poduzima sukladno Zakonu o pravu na pristup informacijama. Posebno su kroz izlaganja razmotrena dva specifična pitanja u pristupu informacijama – poslovna tajna i pristup informacijama u području okoliša. Na konferenciji su izlaganjima osim predstavnika hrvatskih institucija (Hrvatski sabor, Ministarstvo pravosuđa, Ministarstvo uprave, Ministarstvo zaštite okoliša i prirode, Visoki upravni sud, Upravni sud u Rijeci) i udruga (GONG, Zelena akcija, Zelena Istra) sudjelovali i prvi škotski povjerenik za informiranje 2003-2012 Kevin Dunion, inače stručnjak za okoliš, te Maja Lubarda, savjetnica u Uredu povjerenice za informiranje Republike Slovenije. Na konferenciji su predstavljeni Popis tijela javne vlasti te promotivni filmovi Povjerenika za informiranje.

Treći organizirani događaj jest okrugli stol pod nazivom 'Informacije javnog sektora: izazovi i mogućnosti ponovne uporabe informacija u Republici Hrvatskoj',⁴ održan je 25. studenoga 2014. u Ministarstvu uprave, a partneri u organizaciji bili su Ministarstvo uprave i ePSI platforma Europske komisije koja prati napredak i promiče dobru praksu država članica u pogledu ponovne uporabe informacija i otvorenih podataka. Svrha okruglog stola bila je predstaviti aktivnosti koje se u Republici Hrvatskoj provode u području ponovne uporabe podataka i otvorenih podataka, upoznati tijela javne vlasti sa zahtjevima EU i najboljom praksom država članica te stvoriti pogodno okruženje između dionika u svrhu iskorištavanja potencijala informacija javnog sektora u svrhu društveno-gospodarskog rasta. Na okruglom stolu sudjelovalo je 55 sudionika i prvi je

² <http://www.pristupinfo.hr/konferencija-pravo-na-pristup-informacijama-i-njegova-ogranicenja-u-europskom-demokratskom-drustvu-29-svibnja-2014/>

³ <http://www.pristupinfo.hr/konferencija-pristup-informacijama-u-republici-hrvatskoj-novi-izazovi-nova-rjesenja-24-rujna-2014/>

⁴ <http://www.pristupinfo.hr/okrugli-stol-informacije-javnog-sektora-izazovi-i-mogucnosti-ponovne-uporabe-informacija-u-republici-hrvatskoj-25-studenoga-2014/>

događaj organiziran od nadležnih tijela o ponovnoj uporabi informacija, što je zabilježeno i na ljestvici uspješnosti ePSI platforme.

Uz navedene događaje, Povjerenik je posebnu pažnju posvetio obilježavanju međunarodnog dana prava na pristup informacijama (28. rujna) te se u danima prije i poslije odvijalo nekoliko različitih aktivnosti – u Uredu povjerenika održana je 23. rujna 2014. konferencija za medije 'Stanje prava na pristup informacijama i najava događaja povodom tjedna prava na pristup informacijama', a tijekom 28. rujna održan je i 'Dan otvorenih vrata za građane.' Ujedno, u je tom razdoblju u sklopu međunarodne suradnje Povjerenik za informiranje sudjelovao u radnoj skupini Europske komisije, *Public sector information (PSI)* u Luksemburgu, na regionalnoj konferenciji OSCE o pravu na pristup informacijama u Prištini, Kosovo, na okruglom stolu povodom međunarodnog dana prava na pristup informacijama u Ljubljani, Slovenija, te na TAIEX regionalnoj konferenciji o implementaciji zakonodavstva o pravu na pristup informacijama u Skopju, Makedonija.

Povjerenik za informiranje odnosno službenici Ureda u svrhu promocije aktivno su sudjelovali (sa izlaganjem ili kao uvodni govornici) i u nizu javnih događaja u Republici Hrvatskoj u organizaciji drugih tijela i udruga civilnog društva.

1. Konferencija Partnerstva za otvorenu vlast 'Otvorena Hrvatska', Fakultet elektrotehnike i računarstva, Zagreb, 26. ožujka 2014.
2. Tribina Transparency International Hrvatska 'Pristup informacijama i sudjelovanje u procesima odlučivanja u Europskoj uniji', Kuća Europe, Zagreb, 2. travnja 2014.
3. Radionica za učenike srednjih škola na događaju 'Dani slobodne nastave Ekonomske i birotehničke škole Bjelovar', Bjelovar, 10. travnja 2014.
4. Regionalna konferencija 'Partnerstvo države i organizacija civilnog društva za transparentno i otvoreno donošenje propisa' u organizaciji Ureda za udruge Vlade RH, Ministarstvo vanjskih i europskih poslova, Zagreb, 23. travnja 2014.
5. Tribina 'E-uprava za e-građane' u organizaciji Pravnog fakulteta u Zagrebu i Instituta za javnu upravu, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu, 24. travnja 2014.
6. Okrugli stol 'Medijska politika u Hrvatskoj' u organizaciji Centra za pravo i demokraciju Miko Tripalo, Zagreb, 24. travnja 2014.
7. Konferenciji povodom 10 godina Agencije za zaštitu osobnih podataka, Ministarstvo uprave, 8. svibnja 2014.
8. Tribina 'Odnosi s javnošću u javnoj upravi' u organizaciji Pravnog fakulteta u Zagrebu i Instituta za javnu upravu, Pravni fakultet u Zagrebu, 22. svibnja 2014.
9. Predstavljanje projekta BIZimpact II 'Poboljšavanje informiranosti hrvatske poslovne zajednice: sustav za e-savjetovanja', Ministarstvo poduzetništva i obrta, Zagreb, 6. listopada 2014.
10. Radionica 'Sudionička demokracija – partnerstvo građana/ki i lokalne vlasti kao pokretača razvoja lokalnih zajednica' u organizaciji udruge Cenzura Plus. Omiš, 23. listopada 2014.
11. Tribina 'Pristup informacijama' u organizaciji Varaždinske županije, Koordinacije za ljudska prava, 6. studenog 2014.
12. Korisnička konferencija CARNeta CUC 2014, okrugli stol 'Otvoreni podaci', 20. studenog 2014.
13. Konferencija Privatnost 2014, panel rasprava 'Identitet u opasnosti', Zagreb, 26. studenog 2014.
14. Konferencija 'Freedom of Expression' u organizaciji European Law Students Association (ELSA), Zagreb, 28. studeni 2014.

15. Okrugli stol '*Koruptivni rizici u javnoj nabavi i gospodarstvu*', Ministarstvo pravosuđa, 9. prosinca 2014.
16. Okrugli stol '*Suzbijanje korupcije u Hrvatskoj u srednjem vijeku*' u organizaciji udruge Kultura i etika, Matica Hrvatska, Zagreb, 9. prosinca 2014.

Također, valja spomenuti i sudjelovanje u različitim događajima, kao što su HAKOM-ov Dan tržišta, 22. siječnja 2014., konferencija '*Medijska politika u Hrvatskoj*' u organizaciji Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu 2. lipnja 2014., svečanoj proslavi Dana arhiva u organizaciji Hrvatskog državnog arhiva, 10. listopada 2014. te predstavljanju indeksa percepcije korupcije u organizaciji Transparency International Hrvatska, 3. prosinca 2014.

U cjelini, Povjerenik za informiranje tijekom 2014. organizirao je tri javna događanja (dvije konferencije i jedan okrugli stol), konferenciju za novinare i dane otvorenih vrata, aktivno je sudjelovao u 16 javnih događanja (konferencija, tribina, okruglih stolova, itd.) od kojih je osam održano u organizaciji udruge civilnog društva i privatnog sektora, te je prisustvovao na još četiri javna događaja. To čini ukupno 25 javnih događanja na kojima je Povjerenik za informiranje promovirao pravo na pristup informacijama odnosno ponovnu uporabu informacija u Republici Hrvatskoj, a prikazane su u Tablici 22.

Tablica 22: Promotivne aktivnosti u Hrvatsko – javna događanja

<i>Vrsta promotivne aktivnosti</i>	<i>Broj aktivnosti</i>
Javni događaji u organizaciji Povjerenika za informiranje	5
Javni događaji u organizaciji drugih institucija	8
Javni događaji u organizaciji civilnog društva i privatnog sektora	8
Sudjelovanje u ostalim javnim događajima	4
Ukupno	25

U odnosu na promotivne aktivnosti usmjerene neposredno prema građanima i drugim korisnicima, potrebno je naglasiti da osim Internet stranice i e-pošte kao sredstava komuniciranja te organiziranja Dana otvorenih vrata 28. rujna 2014. nije bilo posebno usmjerenih aktivnosti za građane kao korisnike prava na pristup informacijama. Razlog tome jest isključivo u nedostatku financijskih sredstava i ljudskih resursa u Uredu povjerenika za informiranje. Ipak, u listopadu 2014. započeo uz potporu Britanskog veleposlanstva projekt izrade edukativnog e-priručnika za pristup informacijama za građane, udruge i medije, a čiji se završetak i objava očekuje sredinom 2015., po donošenju izmjena Zakona. Jačanje svijesti građana ujedno je predviđeno kao projektna aktivnost u još nezapočetom projektu IPA 2011. (v. poglavlje o projektima.)

14.3 Informiranje javnosti putem medija i interneta

Treća grupa promotivnih i edukativnih aktivnosti odnosi se na informiranje javnosti i podizanje javne svijesti o pravu na pristup informacijama i ponovnoj uporabi informacija sredstvima javnog informiranja, prije svega putem interneta i medija.

Internet stranica Povjerenika za informiranje www.pristupinfo.hr stavljena je u funkciju 24. travnja 2014., dok je u prva četiri mjeseca Povjerenik kao sredstvo informiranja javnosti koristio poseban odjeljak Internet stranicu Agencije za zaštitu osobnih podataka. Internet stranica izrađena je uz potporu Britanskog veleposlanstva u Republici Hrvatskoj, s obzirom da sredstva za izradu stranice nisu bila osigurana u proračunu. Stranica je zamišljena kao lako pretraživ i pristupačan izvor informacija za sve koji se u radu susreću sa Zakonom o pravu na pristup informacijama, prije svega službenike za informiranje, te korisnike informacija, građane, civilno društvo i privatni sektor. Stranica sadrži dva temeljna dijela – dio posvećen pristupu informacijama i dio posvećen ponovnoj uporabi informacija, a naslovna stranica sadrži obavijesti za tijela javne vlasti i korisnike, vijesti, te poseban dio za medije, kao i dio o edukacijama. Posebno važne su informacije o praksi u primjeni Zakona te propisi, dokumenti i publikacije. Internet stranica je tijekom osam mjeseci 2014. (svibanj – prosinac 2014.) posjećena 47.330 puta, s vidljivim porastom posjećenosti (svibanj 2.136, rujna 7.919, prosinac 9.234 posjeta). U pogledu posjećenosti određenih sadržaja, podaci pokazuju da se korisnici i tijela javne vlasti najviše interesiraju za podatke o samoj instituciji Povjerenika za informiranje, postupku ostvarivanja prava i obrascima, tijelima javne vlasti i službenicima za informiranje (popis tijela javne vlasti), praksi Povjerenika te dokumentima i publikacijama, uključujući pravni okvir pristupa informacijama i ponovne uporabe informacija, edukacijama te dostavi izvješća. Tijekom 2014. zbog ograničenih ljudskih resursa društvene mreže nisu korištene kao sredstvo informiranja javnosti.

Osim Internet stranice u svrhu promocije Povjerenika za informiranje udruga Blank filmski inkubator izradila je tri kratka promotivna spota '*Građani imaju pravo znati*' koji su objavljeni na Internet stranici i predstavljeni na konferenciji povodom međunarodnog dana prava na pristup informacijama 24. rujna 2014. te prikazani na promociji produkcije 16. prosinca 2014. u kinu Europa, Zagreb.

Povjerenik za informiranje prisutan je u javnosti i putem medija, osobito kroz pojedine medijske napise o konkretnim slučajevima pristupa informacijama te putem intervjua i izjava za medije. Osim spomenute konferencije za medije održane 23. rujna 2014. Povjerenica za informiranje dala je šest intervjua (Media Servis, Gong, Forum.tm, Halter, Novinar, Dalje.com) te sudjelovala ili dala izjave u osam televizijskih i radio emisija (Hrvatski radio I, Civilno društvo; HRT Govornica; HRT I večernja informativna emisija; HRT RTL vijesti; Nova TV vijesti; Al Jazeera vijesti; Radio Ogulin, Abeceda demokracije; Osječka televizija). Ujedno, redovito se odgovara na pitanja novinara u pogledu pojedinih javnosti interesantnih slučajeva ili njihovih predmeta, a također je u nekoliko navrata odgovoreno na pitanja stranih novinara koji provode istraživanja o temama korpucije, transparentnosti i slično (na primjer, intervju za Media Centar Sarajevo, BiH)

Analizirajući dio napisa objavljenih putem elektroničkih medija, a u kojima se govori o Povjereniku za informiranje ili se u okviru pojedinih javnosti zanimljivih slučajeva spominje mogućnost ulaganja žalbe Povjereniku i njegova uloga u zaštiti prava na pristup informacijama, proizlazi da se u 18 tekstova spominje institucionalna funkcija Povjerenika i time upoznaje javnost s radom i mogućnostima zaštite prava na pristup informacijama, dok se u 17 napisa govori o samoj instituciji u kontekstu nedostatnih resursa koji su dodijeljeni instituciji i time ograničavaju njezin rad. Takva distribucija pokazuje da se percepcija javnosti institucije okreće u neželjenom pravcu i da treba poduzeti mjere za afirmaciju institucije u medijima kako bi javnost imala povjerenje u rad Povjerenika za informiranje i time koristila zakonske mogućnosti zaštite svog prava. To ujedno znači i da je same novinare potrebno informirati o radu Povjerenika.

Vezano uz suradnju s medijima, a kako je spomenuto u prethodnim poglavljima, uz potporu Hrvatskog novinarskog društva organizirane su četiri edukacije za novinare 'Mediji u akciji', a Povjerenica za informiranje sudjelovala je i na okruglom stolu Medijska politika u Hrvatskoj u travnju 2014. te konferenciji istog naziva u lipnju 2014.

Nastavno na promociju Povjerenika u javnosti, ali i ulogu medija u ostvarivanju prava na pristup informacijama, potrebno je izraditi izmjene članka 6. Zakona o medijima (Narodne novine 59/04, 84/11, 81/13) kako bi se zakonska rješenja uskladila s mogućnostima koje pruža Zakon o pravu na pristup informacijama. Prema važećoj odredbi tog članka u slučaju novinarskih upita novinari nemaju na raspolaganju efikasnu zaštitu svog ustavom zajamčenog prava na pristup informacijama koje je kao svojevrsno kvalificirano pravo na pristup informacijama definirano u članku 38., stavak 2. Ustava. Ujedno, kao aktivnost u okviru Akcijskog plana Partnerstvo za otvorenu vlast, predviđene su mjere izmjene Zakona o medijima, osobito članka 6., u odnosu na koju je Povjerenik za informiranje sunositelj, uz Ministarstvo kulture koje je nositelj provedbe.

Ocjena stanja u području promotivnih i edukativnih aktivnosti i prijedlozi za poboljšanja

Povjerenik za informiranje poduzeo je velik broj edukativnih i promotivnih aktivnosti, uspostavio Internet stranicu, te komunicirao s medijima, s ciljem jačanja svijesti o pravu na pristup informacijama i ponovnoj uporabi informacija te educiranja u provedbi Zakona.

Usprkos velikom broju provedenih edukacija, Internet stranice i stalne pomoći koja se pruža tijelima javne vlasti, ostaje problem nedovoljne stručnosti službenika za informiranje, koja je djelomično posljedica i organizacije rada u tijelu javne vlasti i shvaćanja prava na pristup i ponovne uporabe informacija kao podrednog i manje važnog prava i obveze tijela javne vlasti.

S druge strane, činjenica da i zahtjeve i žalbe i predstavke učestalo podnose isti podnositelji, a u kontekstu broja zaprimljenih predmeta, ukazuje da šira javnost nije u dovoljnoj mjeri upoznata sa svojim pravom. To se posebno odnosi na ponovnu uporabu informacija koja je neprepoznata u široj javnosti.

Temeljem utvrđenog stanja, ocijenjeno je da je u nadolazećem razdoblju potrebno:

- Kontinuirana provedba edukacija, izrada edukativnih materijala kao i provedba online edukacijskih programa kako bi se mogli uključiti službenici iz tijela na čitavom teritoriju Republike Hrvatske

- Tijela javne vlasti trebaju obratiti pažnju na organizaciju rada i osigurati da su imenovani službenici dovoljno osposobljeni u području provedbe upravnog postupka kao i osigurati dovoljnu komunikaciju i suradnju unutar tijela, osobito u kontekstu ponovne uporabe informacija, kao i povremene interne edukacije i izvještavanje o provedbi Zakona
- Osmišljavanje i provedba javne kampanje za jačanje svijesti javnosti o pravu na pristup informacijama i ponovne uporabe informacija

15 Međuinstitucionalna suradnja i međunarodna suradnja

Povjerenik za informiranje u svrhu provedbe Zakona te zaštite, praćenja i promocije prava na pristup informacijama i ponovne uporabe informacija ostvaruje domaću i međunarodnu suradnju.

15.1 Domaća suradnja

Suradnja s domaćim institucijama najintenzivnija je u području edukacija i promotivnih aktivnosti, ali i u pružanju pomoći u pogledu provedbe Zakona.

Najznačajniju suradnju Povjerenik za informiranje održava s tijelima koja su uključena u provedbu pojedinih zakonskih odredbi, kao što su Ministarstvo uprave, Digitalni informacijsko-dokumentacijski ured Vlade RH, Ured za udruge Vlade RH, Ured vijeća za nacionalnu sigurnost, Visoki upravni sud i Državna škola za javnu upravu, osobito u pogledu edukacija, promotivnih aktivnosti, izrade propisa, uputa i smjernica, te izvješćavanja. Također, ostvarena je suradnja s drugim neovisnim tijelima, kao što su pravobraniteljske institucije i drugim tijelima, kao što su Ured za ljudska prava Vlade RH, Ministarstvo pravosuđa, Agencija za zaštitu osobnih podataka, Hrvatski državni arhiv, Državni zavod za statistiku, Ministarstvo zaštite okoliša i drugi.

Jedno od najvažnijih područja suradnje odnosi se na sudjelovanje u provedbi strateških dokumenata kao što su provedba Akcijskog plana Savjeta inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast 2014-2016 te Nacionalnog programa za zaštitu i promicanje ljudskih prava 2013-2016, te izrade Strategije reforme javne uprave 2015-2020 i Strategije suzbijanja korupcije 2015-2020. U tim je strateškim dokumentima Povjerenik za informiranje zastupljen sa značajnim provedbenim aktivnostima koje provodi samostalno ili u suradnji s drugim institucijama.

Također, održano je više desetaka sastanaka s tijelima javne vlasti u Uredu povjerenika vezano za pojedina pitanja provedbe Zakona.

15.2 Međunarodna suradnja

U okviru međunarodne suradnje Povjerenik za informiranje sudjeluje u radu radnih skupina, ostvaruje bilateralnu i multilateralnu suradnju te sudjeluje u javnim događanjima u inozemstvu.

Najvažnija aktivnost jest sudjelovanje Povjerenika za informiranje u radnoj skupini Europske komisije *Public sector information (PSI)* koja je stručno savjetodavno tijelo Europske komisije za područje ponovne uporabe informacija. U okviru radne skupine države članice razmjenjuju informacije i utvrđuju dobru praksu, raspravljaju moguće promjene propisa, izvješćavaju o napretku transpozicije direktiva o ponovnoj uporabi i drugo. Osim komunikacije tijekom godine, u okviru rada u skupini Povjerenica je sudjelovala u sastanku radne skupine održanom se bavi pitanjima ponovne uporabe u Luksemburgu 10. rujna 2014.

U okviru multilateralne suradnje Povjerenica se u siječnju 2014. uključila u mrežu povjerenika i drugih institucija koje okuplja Centar za slobodu informiranja (*Centre for Freedom of Information* sa sjedištem u Škotskoj) radi razmjene najbolje prakse i razmatranja važnih pitanja te prikupljanja podataka o pojedinim aspektima prava na pristup informacijama. Ujedno je u kolovozu 2014. imenovana članom Međunarodnog savjetodavnog odbora mreže, uz povjerenike Australije, Brazila, Kanade, Kolumbije i Njemačke – Berlin. Također je sudjelovala u međunarodnoj konferenciji povjerenika održanoj u studenom 2014.

U okviru bilateralne suradnje povjerenica za informiranje intenzivno surađuje sa Povjerenicom za informiranje Republike Slovenije, što uključuje sudjelovanje na konferencijama i okruglim stolovima koji se održavaju u organizaciji dviju institucija, radne sastanke o pojedinim pitanjima te učestalu razmjenu mišljenja i iskustava o pojedinim pitanjima.

Osim toga, značajna je potpora Ujedinjenog kraljevstva koje putem Britanskog veleposlanstva intenzivno pomaže projekte Povjerenika za informiranje.

Također, suradnja uključuje i sudjelovanje u prikupljanju podataka o stanju transparentnosti i otvorenosti javne vlasti od strane međunarodnih organizacija.

Povjerenica za informiranje i službenici Ureda sudjelovali su na više javnih događanja u inozemstvu:

- UNODOC Regionalna radionica o pristupu informacijama '*Promocija transparentnosti i integriteta u MENA regiji*', 13-14. lipnja 2014., Tunis

U organizaciji Ureda Ujedinjenih naroda za borbu protiv zlorabe droga i kriminaliteta (*UN Office for Drugs and Crime, UNODOC*) u Tunisu je 13. i 14. lipnja 2014. Održana regionalna radionica o pristupu informacijama (*Access to Information Regional Workshop*) pod nazivom '*Promoting Transparency and Integrity in the MENA Region*'. Radionica je bila namijenjena zemljama Bliskog Istoka i Sjeverne Afrike (*Middle East and North Africa, MENA*) okupila je predstavnike vlada i institucija zaduženih za pristup informacijama Maroka, Tunisa, Libije, Egipta, Jordana, Libanona, Iraka, Jemena, Saudijske Arabije, Bahreina, Kuvajta i Palestine. Okvir radionice predstavlja Konvencija UN-a za borbu protiv korupcije kao međunarodni pravno obvezujući i sustavni antikorupcijski instrument priznaje pravo na pristup informacijama u člancima 10. i 13. Te odredbe obvezuju države strane Konvencije da poduzmu nužne mjere kako bi predstavnici javnosti – građani i civilno društvo, imali pristup informacijama o organizaciji, funkcioniranju i procesu odlučivanja javne uprave. Povjerenica za informiranje sudjelovala je s izlaganjem predstavljajući hrvatsko iskustvo jačanja transparentnosti te vodila radne skupine.

- Regionalna konferencija na temu implementacije Zakona o pristupu informacijama '*Sloboda javnog informiranja – Prakse u razvoju u državama Zapadnog Balkana*', Priština, Kosovo, 17-18. rujna 2014. godine

U organizaciji Ureda za javno komuniciranje premijera Republike Kosovo, uz podršku Misije OEBS-a, u Prištini je održana Regionalna konferencija na temu implementacije Zakona o pristupu informacijama '*Sloboda javnog informiranja*' – *Prakse u razvoju u državama Zapadnog Balkana*, 17. i 18. rujna 2014. godine. Na Konferenciji je razmjenjeno regionalno iskustvo o implementaciji pravnog okvira u području pristupa informacijama i zaštite osobnih podataka. Učesnici ove Konferencije su bili predstavnici institucija koje se bave pitanjima pristupa informacijama i zaštite osobnih podataka iz Slovenije, Hrvatske, Albanije, Kosova, Makedonije,

Crne Gore i Bosne Hercegovine, kao i organizacije civilnog društva. U prvom dijelu konferencije, sudionici su u kratkoj prezentaciji predstavili pravni i institucionalni okvir u području pristupa informacijama, svoje iskustvo u implementaciji tog pravnog okvira te su održane dvije panel diskusije na temu “Odgovornost i monitoring rada Vlade u skladu sa zakonodavstvom iz području pristupa informacijama ” i “Osobni podaci i zaštita privatnosti”.

- Okrugli stol povodom međunarodnog dana prava na pristup informacijama *'Vraća li veća transparentnost povjerenje u pravnu državu?'*, Ljubljana, Slovenija, 29. rujna 2014.

U organizaciji Povjerenice za informiranje Republike Slovenije, gđe. Mojce Prelesnik, na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Ljubljani održan je okrugli stol na kojem su uz slovensku povjerenicu, pučku pravobraniteljicu, ministra unutarnjih poslova sudjelovali predstavnici akademske zajednice i udruga koje se bave transparentnošću. Posebno su naglašena pitanja transparentnosti trgovačkih društava, otvorenih podataka te opće kvalitete sustava pristupa informacijama. Povjerenica za informiranje predstavila je hrvatska iskustva u pogledu obuhvata tijela javne vlasti Zakonom o pravu na pristup informacija te prakse proaktivne objave i pružanja informacija na zahtjev.

- TAIEX radionica *'Primjena i provedba propisa slobodnog pristupa informacijama javnog karaktera'*, JHA 52437, 29.-30. rujna 2014., Skopje, Makedonija

U organizaciji TAIEX-a i Makedonske komisije za zaštitu prava slobodnog pristupa javnim informacijama održana je u Skopju dana 29. i 30. rujna 2014. godine radionica vezano za primjenu i provedbu propisa slobodnog pristupa informacijama javnog karaktera. Na radionici su pored predstavnika zemlje domaćina, sudjelovali predstavnici Ureda povjerenice za informiranje i predstavnik Ministarstva uprave Republike Hrvatske, predstavnici Albanije, Bosne i Hercegovine, Makedonije, Kosova, Crne Gore i Srbije, kao i predstavnik delegacije Europske unije, predstavnici Ujedinjenog kraljevstva, predstavnik Estonije, predstavnik Informacijskog povjerenika Slovenije i predstavnik Ministarstva vanjskih poslova Rumunjske. Aktivno sudjelovanje, razmjena iskustava bitna su obilježja održane radionice čiji su ciljevi usmjereni na izgradnju demokratskog antikorupcijskog društva, jačanje slobodnog pristupa informacijama u vrijeme brzih promjena, izgradnju institucija, prilagođavanje javnim potrebama.

- *Konferencija 'Proaktivna transparentnost javnih organa u BiH: Naredni korak u ostvarivanju prava na pristup informacijama'*, Bosna i Hercegovina, Sarajevo, 24. listopada 2014.

U organizaciji Centra za društvena istraživanja Analitika, održana je međunarodna konferencija *'Proaktivna transparentnost javnih organa u BiH: Naredni korak u ostvarivanju prava na pristup informacijama'*, na kojoj su sudjelovali predstavnici institucija Bosne i Hercegovine i organizacija civilnog društva. Konferenciju su činila izlaganja i panel rasprave predstavnika Republike Hrvatske, Velike Britanije i Srbije, u okviru kojih je glavna tema bila proaktivna objavljiva informacija, pravni temelj proaktivne objave informacija, predstavljanje međunarodnih standarda i trendova u svijetu i zemljama regije, izazove koje je neophodno savladati prema proaktivnoj transparentnosti, te institucionalne, društvene i ekonomske prednosti proaktivnog objavljivanja javnih informacija.

- *Međunarodna konferencija povjerenika za informiranje*, Edinburgh, Škotska, UK, 3-5. studenoga 2014.

U organizaciji Centra za slobodu informiranja (*Centre for freedom of information*), udruge osnovane od strane Sveučilišta u Dundeeju koju vodi bivši škotski povjerenik za informiranje profesor Kevin Dunion i škotske povjerenice za informiranje Rosemary Agnew, u Edinburghu je od 3. do

5. studenog 2014. održana konferencija povjerenika za informiranje odnosno drugih institucija nadležnih za pravo na pristup informacijama (ombudsman, agencije za zaštitu osobnih podataka i javnih informacija) na kojoj se okupilo 96 sudionika iz gotovo svih europskih zemalja (35), većinom povjerenika za informiranje i njihovih predstavnika, tijela zaduženih za ponovnu uporabu informacija te nekoliko paneuropskih udruga koje se bave pristupom informacijama.

- Konferencija projekta LAPSI 2.0. '*Untangling the Issues Surrounding Open data*', 28. studenoga, Brisel, Belgija

U okviru međunarodnog projekta posvećenog informacijama javnog sektora LAPSI 2.0. financiranog od Europske unije u okviru Programa za kompetitivnost i inovaciju 2007-2013, a koji uključuje velik broj znanstveno-istraživačkih institucija i predstavnika država članica EU, održana je završna konferencija o otvorenim podacima na kojoj je sudjelovala i povjerenica za informiranje. Na konferenciji su stručnjaci i istraživači predstavili rezultate projekta te najznačajnija pitanja vezana za ponovnu uporabu informacija i otvorene podatke, kao što su tipični setovi podataka, zaštita intelektualnog vlasništva i osobnih podataka, licence i troškovi ponovne uporabe.

Također, povjerenica za informiranje sudjelovala je u znanstvenom skupu 'Hrvatsko-turski pravni dani' u Dubrovniku 3-5. travnja 2015. gdje je izlagala na temu transparentnosti i pristupa informacijama u Republici Hrvatskoj.

16 Projekti

16.1 Projekti Europske unije

Tijekom 2014. godine nastavljena je priprema projekta IPA 2011 *Twinning Light Project* 'Unapređenje prava na pristup informacijama u javnoj upravi', za čiju su prijavu prve radnje poduzete u okviru ranije nadležne Agencije za zaštitu osobnih podataka kao IPA 2010. Međutim, zbog najavljene institucionalne promjene finalizacija projektnog prijedloga je bila privremeno odgođena. Povjerenik za informiranje je u suradnji sa Središnjom agencijom za financiranje i ugovaranje EU projekata i Ministarstvom regionalnog razvoja i fondova EU nastavio pripremu projekata i poduzimao odgovarajuće izvještajne i pripremne aktivnosti kako bi se ispunili uvjeti za početak projekta, koje su apsorbirale značajne resurse Povjerenika za informiranje u smislu utrošenog radnog vremena. Kako je Europska komisija je u svom u pismu od 22. travnja 2014. godine za provedbu postavila preduvjet zadovoljavajućeg administrativnog kapaciteta Povjerenika za informiranje, a prije upućivanja projektnog sažetka državama članicama, projekt je suspendiran do ispunjavanja uvjeta. Naime, Europska komisija je zaključila da mali broj zaposlenih nije dovoljan jamac da će projekt biti pravilno proveden i ostvariti ciljeve, te je u pismu izričito navela da se administrativni kapacitet Povjerenika za informiranje mora značajno povećati zapošljavanjem i obučavanjem dodatnog kadra, čime bi se osigurala uspješna provedba projekta. Odgovarajućim kapacitetom smatra se minimalno 10 zaposlenih.

Ukoliko se osigura potrebno zapošljavanje u Uredu povjerenika, za što su potrebna dodatna sredstva, moguće je da će se tijekom slijedećeg izvještajnog razdoblja osigurati uvjeti za početak rada na projektu. Projekt ima za cilj povećati kapacitete Povjerenika za informiranje, educiranje tijela javne vlasti, te podizanje javne svijesti o važnosti prava na pristup informacijama. Također, potrebno je osigurati odgovarajuće sufinanciranje projekta u iznosu od 22.000 eur.

S obzirom da je krajem 2014. godine Europska komisija usvojila Operativni program 'Učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020.', koji će se financirati iz Europskog socijalnog fonda (ESF), s iznosom od oko 1,5 milijardi eura ukupno raspoloživih sredstava, Povjerenik za informiranje je putem nadležnih institucija (Ministarstvo rada i mirovinskog sustava je glavno upravljačko tijelo) u sklopu prioritetne osi IV. Pametna administracija, tematskog cilja II. Jačanje institucionalnih kapaciteta javnih tijela i učinkovitosti javne administracije predložio pokretanje četiri projekta: 'Promocija korištenja otvorenih javnih baza podataka u privatnom sektoru', 'Jačanje kapaciteta Povjerenika za informiranje i tijela javne vlasti u području provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama', 'Jačanje transparentnosti i otvorene javne vlasti kroz promociju i edukaciju o pravu na pristup informacijama' te 'Izrada jedinstvenog pretraživača za građane Pitajte.HR'.

Kako je i za navedene projekte potrebno osigurati odgovarajuće administrativne kapacitete kao i odgovarajući iznos sufinanciranja, mogućnost realizacije navedenih projekata, a time i ispunjavanje ciljeva Vlade o korištenju EU fondova, ovisi o osiguravanju navedenih uvjeta odnosno odgovarajućih financijskih sredstava za administraciju i upravljanje te sufinanciranje navedenih projekata.

16.2 Projekti bilateralne pomoći

Tijekom 2014. godine je posredstvom bilateralne pomoći Britanskog veleposlanstva šest manjih projekata, od koji su četiri završena u 2014., a dva su se nastavila i u 2015. Ukupan iznos donacija u 2014. iznosio je 86.278,20kn, a u 2015. preneseno je 32.910,10kn.

Realizirani projekti obuhvaćaju:

- Promociju Povjerenika za informiranje kroz izradu internetske stranice Povjerenika za informiranje, www.pristupinfo.hr, koja je u funkciji od 24. travnja 2014. godine te izradu promotivnih materijala
- konferencija 'Pravo na pristup informacijama i njegova ograničenja u europskom demokratskom društvu' održana je 29. svibnja 2014. u Ministarstvu vanjskih i europski poslova
- povodom obilježavanja međunarodnog dana prava na pristup informacijama (28. rujna) održana je 24. rujna 2014. u Hrvatskom saboru konferencija 'Pristup informacijama u Republici Hrvatskoj: novi izazovi, nova rješenja'
- projekt 'Baza podataka o tijelima javne vlasti' rezultirao je izradom popisa tijela javne vlasti koji su obveznici Zakona o pravu na pristup informacijama, a koji sadrži nazive i adrese tijela javne vlasti, Internet stranice i kontakt podatke tijela i službenika za informiranje, a predstavljen je na spomenutoj konferenciji 24. rujna 2014.

Započete projektne aktivnosti uključuju projekt 'Procjena i samoprocjena u implementaciji prava na Zakona o pravu na pristup informacijama: Razvoj metodologije i pilot implementacija', u kojem kao konzultant sudjeluje prvi škotski povjerenik za informiranje g. Kevin Dunion. Obrazac za procjenu i samoprocjenu trebao bi poslužiti kao metodološko sredstvo u inspekcijskom nadzoru i praćenju provedbe Zakona te kao pomoć samim tijelima javne vlasti da ocijene u kojoj mjeri je njihovo postupanje i praksa usklađeno sa Zakonom. Projekt će biti okončan u prvoj polovici 2015. godine. Također, započet i projekt 'Izrada e-priručnika o pravu na pristup informacijama za službenike za informiranje i za građane, medije i civilno društvo'. Dovršetak izrade i objava priručnika je planirana za sredinu 2015. godine.

Tijekom 2014. godine je okončan i projekt započet još 2012. godine 'Povećanje kapaciteta hrvatskih udruga za korištenje pristupa informacijama', koji je u Republici Hrvatskoj provodio Expert forum iz Rumunjske u suradnji s Agencijom za zaštitu osobnih podataka i Povjerenikom za informiranje. Projekt je financiralo Britansko veleposlanstvo u Zagrebu. Cilj projekta je bio poboljšanje kapaciteta udruga civilnog društva za praćenje provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama te organiziranim aktivnostima kao što su edukacije i radionice omogućiti kvalitetnu i svrhovitu upotrebu Zakona o pravu na pristup informacijama, a kako bi civilno društvo moglo što uspješnije nadzirati rad tijela javne vlasti, utjecati na njihov rad i zajednički sudjelovati u suzbijanju korupcije. Projekt je okončan izradom brošure nazvanom 'Smjernice za pristup informacijama', koja je tiskana na engleskom i hrvatskom jeziku.

17 Organizacija i rad Ureda povjerenika za informiranje

Godina 2014. prva je godina funkcioniranja Povjerenika za informiranje kao neovisne institucije za zaštitu, praćenje i promicanje prava na pristup informacijama, a za koju se podnosi ovo Izvješće. Stoga se u ovom dijelu daje pregled djelokruga, aktivnosti koje nisu prikazane u ostalim poglavljima te prikazuje ustrojavanje, organizacija i financiranje ureda.

Djelokrug

Povjerenik za informiranje je člankom 35. Zakona o pravu na pristup informacijama određen kao neovisno tijelo za zaštitu, praćenje i promicanje prava na pristup informacijama. U ostvarivanju svojih zadataka Povjerenik ima niz nadležnosti i predstavlja drugostupanjsko tijelo u rješavanju žalbi, obavlja nadzor, provodi inspekcijski nadzor nad provedbom Zakona, predlaže tijelima javne vlasti poduzimanje mjera radi unapređivanja ostvarivanja prava na pristup informacijama, informira javnost o ostvarivanju prava korisnika, predlaže mjere za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika za informiranje, inicira donošenje ili izmjene propisa radi provedbe i unapređenja prava na pristup informacijama, podnosi Hrvatskom saboru izvješće o provedbi Zakona i podnosi optužni prijedlog i izdaje prekršajni nalog. Ujedno je člankom 158., stavak 6. Zakona o zaštiti okoliša Povjerenik za informiranje određen kao drugostupanjsko tijelo u odnosu na zahtjeve za pristup informacijama o okolišu. Uz zaštitu, praćenje i promicanje prava na pristup informacijama Povjerenik za informiranje poduzima iste aktivnosti u pogledu ponovne uporabe informacija, s obzirom da se radi o pitanju uređenim Zakonom koji predstavlja poseban slučaj pristupa informacijama, pri čemu je temeljna razlika u načinu nastanka i obliku dostavljenih informacija.

Povjerenik za informiranje započeo je s radom 25. listopada 2013. po izboru prve povjerenice za informiranje. Tim su danom zaposlenici Odjela za pravo na pristup informacijama Agencije za zaštitu osobnih podataka, koja je u razdoblju 2010-2013. bila nadležna za postupanje po Zakonu o pravu na pristup informacijama kao neovisno nadzorno tijelo, preuzeti u stručnu službu Povjerenika za informiranje – Ured povjerenika za informiranje (4 službenika i jednu osobu na stručnom osposobljavanju). Ujedno je Agencija za Povjerenika nastavila obavljati administrativno-tehničke poslove sukladno odredbi članka 66., stavak 3.

Kako su pojedine aktivnosti vezane uz djelokrug Povjerenika opisane u posebnim poglavljima ovog izvješća, ovdje se ukratko rezimiraju najvažnija postignuća tijekom 2014., te se detaljnije opisuju ostali poslovi i aktivnosti, osobito oni vezani za ustrojavanje ureda.

Kao najznačajnije pokazatelje rada tijekom 2014. godine potrebno je istaknuti slijedeće:

- Ukupno je u Uredu zaprimljeno 1.569 predmeta po kojima se postupalo
- Zaprimljeno je 658 žalbi i riješene su 524 žalbe
- Izrađena su 42 odgovora na tužbu i zaprimljeno 45 odluka upravnih sudova
- Zaprimljeno je 236 predstavki i riješeno njih 143
- Inspekcijski nadzor se nije provodio zbog toga što tijekom izvještajnog razdoblja u Uredu nije bilo zaposlenih inspektora
- Odgovoreno je na 368 pisanih upita i 665 upita putem info-telefona

- Zaprimljeno je 107 dopisa građana u kojima Povjerenicu obavještavaju o zatraženim informacijama
- Izrađen je popis tijela javne vlasti koji s 31.12.2014. broji 5.697 tijela javne vlasti
- Organizirane su 22 edukacije na kojima je educirano 690 službenika za informiranje i 43 novinara
- Organizirano je 5 javnih događanja, a Povjerenica i službenici sudjelovali su na još 20 javnih događanja u Republici Hrvatskoj i 8 javnih događanja u inozemstvu
- Izrađena je Internet stranica, koja je posjećena 47.330 puta tijekom osam mjeseci te tri promotivna spota
- Prikupljena su godišnja izvješća za 2013. od 3.462 tijela javne vlasti i izrađeno Izješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2013. godinu, prihvaćeno od Hrvatskog sabora.

17.1 Normativna aktivnost, izrada strategija i standardizacija postupanja u provedbi Zakona

Povjerenica za informiranje donijela je Kriterije za određivanje visine naknade stvarnih materijalnih troškova i troškova dostave informacije (Narodne novine 12/14, 15/14) kojim se tijela javne vlasti trebaju rukovoditi pri naplati troškova.

Ministar uprave donio je Pravilnik o ustroju, sadržaju i načinu vođenja službenog upisnika o ostvarivanju prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija (Narodne novine 83/14) kojim se predviđa vođenje elektronskog upisnika zahtjeva, čime bi se olakšalo praćenje provedbe Zakona. Ujedno je donesen i Pravilnik o Središnjem katalogu službenih dokumenata Republike Hrvatske (Narodne novine 83/14) kojim se detaljnije uređuje dostava službenih dokumenata u Središnji katalog kojeg vodi Digitalni informacijsko-dokumentacijski ured Vlade RH. Povjerenica za informiranje sudjelovala je u izradi navedenih pravilnika.

Povjerenica za informiranje bila je uključena u izradu Nacrta zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama kojim se ujedno preuzima Direktiva 2013/37/EU o izmjeni Direktive 2003/98/EZ o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora. Povjerenica je članica radne skupine Europske komisije o informacijama javnog sektora.

Povjerenica za informiranje uključila se u savjetovanja s javnošću u postupku izrade Zakona o informacijskoj infrastrukturi, Kurikuluma građanskog odgoja te Strategije reforme javne uprave 2015.-2020. te dostavljala mišljenja na nacрте propisa prema traženju nadležnih tijela. Također, sudjelovala je u izradi Akcijskog plana Savjeta inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast 2014-2016 te Strategije suzbijanja korupcije 2015-2020.

Pripremljeni su i nacrti uputa za postupanje u pogledu proaktivne objave informacija (čl. 10.) savjetovanja sa zainteresiranom javnošću (čl. 11), javnosti rada (čl. 12) te službenika za informiranje (čl. 13.), a s njihovom objavom zastalo se zbog toga što se u prvoj polovici 2015. očekuje kao usvajanje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama. Upute će biti objavljene, nakon čega će tijelima javne vlasti biti ostavljen primjeren rok da usklade svoje postupanje i praksu u provedbi Zakona, a nakon kojega će putem nadzora i praćenja biti utvrđena moguća kršenja i poduzete mjere od strane Povjerenice.

Izrađena je i objavljena Odluku o obrascu i načinu dostave podataka za Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2014. godinu.

U pogledu provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama od strane Povjerenika za informiranje kao tijela javne vlasti, od 24. travnja 2014. kada je u funkciju stavljena Internet stranica www.pristupinfo.hr uredno se objavljuju informacije sukladno članku 10. Zakona, provedeno je jedno savjetovanje s javnošću (Kriteriji za određivanje visine naknade stvarnih materijalnih troškova i troškova dostave informacije), na kojem su pristigla tri očitovanja, te je zaprimljeno ukupno 6 zahtjeva za pristup informacijama. Od toga je 5 zahtjeva u potpunosti usvojeno, 1 zahtjev je djelomično usvojen, a drugi dio tog istog zahtjeva je ustupljen. Svi su zahtjevi riješeni u zakonskom roku. Zahtjeva za ponovnu uporabu informacija nije bilo, s obzirom da je baza podataka koje prikuplja Povjerenik za informiranje – Popis tijela javne vlasti – objavljena u ponovno upotrebljivom formatu na Internet stranici.

17.2 Ustrojavanje Ureda i organizacija rada

Početak djelovanja institucije započeta je izrada Poslovnika Povjerenika za informiranje (Narodne novine 25/15) koji je potvrđen od Hrvatskog sabora (Odluka o potvrđivanju Poslovnika Povjerenika za informiranje, Narodne novine 22/15). Poslovníkom je predviđeno ustrojavanje dviju službi, prema kriteriju vrste poslova koji se obavljaju u Uredu – Službe za zaštitu prava na pristup informacijama i Službe za praćenje i promicanje prava na pristup informacijama. Služba za opće poslove nije predviđena s obzirom da je za obavljanje administrativno-tehničkih poslova za Povjerenika ostalo u nadležnosti Agencije za zaštitu osobnih podataka. Takvo rješenje se pokazalo odgovarajućim jer je olakšalo ustrojavanje Ureda, ali nakon što je Ured ustrojen postaje potrebno omogućiti Uredu samostalno funkcioniranje, osobito u svjetlu njegove zakonom propisane neovisnosti.

Osim Poslovnika, a nakon utvrđivanja radnih mjesta u Uredbi o radnim mjestima i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi (izmjene objavljene u Narodne novine 94/14 od 31. srpnja 2014.), donesen je i Pravilnik o unutarnjem redu (20. kolovoza 2014.) te su službenici razmješteni na radna mjesta s 1. rujna 2014. Također, doneseni su i drugi potrebni dokumenti, kao što je Strateški plan za razdoblje 2015.-2017., Godišnji plan rada za 2014. te ostali propisani dokumenti u području ljudskih resursa (Plan prijema za 2014. godinu), javnih nabava i sl. Temeljem članka 18. stavka 3. Uredbe o uredskom poslovanju (Narodne novine 07/09) i odredbi Pravilnika o jedinstvenim klasifikacijskim oznakama i brojčanim oznakama stvaralaca i primalaca akata (Narodne novine 38/88), te Pravilnika o unutarnjem redu Povjerenika za informiranje, povjerenica za informiranje je utvrdila Plan brojčanih oznaka stvaratelja i primatelja pismena prema pojedinim radnim mjestima Povjerenika za informiranje i Plan klasifikacijskih oznaka predmeta Povjerenika za informiranje za 2014. godinu.

Također je donijela Odluku o imenovanju savjetnika za informacijsku sigurnost te je s Agencijom za zaštitu osobnih podataka sklopljen Sporazum o suradnji u primjeni mjera i standarda informacijske sigurnosti. Imenovani su i koordinator za savjetovanje s javnošću, službenik za informiranje te etički povjerenik.

Tijekom 2014. u Uredu povjerenika za informiranje na 18 sistematiziranih radnih mjesta bila su zaposlena četiri državna službenika, od toga 3 službenika VSS/Mag.struke i 1 službenik VŠS/Bacc. Tri službenika su pravne struke, od toga jedna službenica s magisterijem znanosti, a 1 službenica druge društvene struke (ekonomske struke). Također, do sredine ožujka u Uredu se obavljalo stručno osposobljavanje jedne osobe VSS/Mag.struke (dipl. pravnik) koja je nakon osposobljavanja nastavila povremeno raditi na pojedinim projektnim aktivnostima. Također, od 1. listopada 2014. jedna osoba (VŠS/Bacc. javne uprave) temeljem ugovora o djelu pomaže u administrativnim poslovima u Uredu polovicu radnog vremena. Od 16. prosinca 2014. dvije su osobe na stručnom osposobljavanju, obje VSS/Mag.struke (magistra prava i magistra politologije). Ujedno, povjerenica za informiranje jest jedina državna dužnosnica u instituciji. Organizacijska struktura s 31.12.2014. prikazana je na Grafu 10, a uključuje osim povjerenice kao državne dužnosnice, 4 državna službenika, dvije osobe na stručnom osposobljavanju.

S obzirom na znatno povećanje opsega rada i obveza Povjerenika za informiranje, koji uključuju zakonske obveze, uključenost u planove i strategije, aktivnosti vezane za organizaciju i unutarnje funkcioniranje ureda te projektne aktivnosti, kao i aktivnosti koje se poduzimaju radi jačanja komponente praćenja i proaktivne objave podataka te promocije prava na pristup informiranju, a osobito provedbe europskih direktiva o ponovnoj uporabi informacija, kapaciteti Ureda su daleko ispod minimalnih za obavljanje svih navedenih poslova. Također, treba istaknuti da su po svim aktivnostima opterećenja istog broja zaposlenih povećana – ukupan broj predmeta u odnosu na 2013. povećao se za 83,94% (sa 853 na 1569), broj žalbi povećao se za 27,77% (s 515 na 658), broj predstavki za 84,38% (sa 128 na 236), a broj upita za 113,95% (sa 172 na 368), a tome treba pribrojati povećanje broja edukacija za 100% te velik broj aktivnosti po pitanju promocije među tijelima javne vlasti, međunarodne suradnje i provedbe projekata. Ujedno, Ured kao zasebna institucija treba ispunjavati i ispunjava sve obveze iz propisa kojima se uređuju financijski i opći poslovi, kao što su proračunske aktivnosti, sustav financijskih kontrola, upravljanje ljudskim potencijalima, javne nabave, uredsko poslovanje i sl.

Treba naglasiti da se broj službenika u Uredu tijekom 2014. nije povećao u odnosu na razdoblje djelovanja Odjela u Agenciji za zaštitu osobnih podataka, iako je opseg poslova višestruko povećan, a i u ranijem zakonodavnom okviru s užim djelokrugom nedostajalo najmanje dvije osobe za provedbu drugostupanjskog postupka, o čemu postoji Zapisnik o inspekcijskom nalazu Ministarstva uprave od 17. lipnja 2013., a kako bi se osiguralo pravovremeno i kvalitetno obavljanje poslova rješavanja drugostupanjskih predmeta. Ipak, iznimnim zalaganjem svih zaposlenih u Uredu i dodatnoj pomoći osiguranom od Britanske vlade omogućeno je Povjereniku da se nosi s novim zadacima.

Također, Ured se suočava sa stalnim pritiskom građana za bržim rješavanjem i odgovaranjem na upite, kao i povećanim brojem upravnih tužbi na čije podnošenje građani imaju pravo ukoliko se odluke po žalbama ne donose u roku, čime se povećava pritisak i na upravno sudstvo i dodatno stvaraju troškovi za državni proračun.

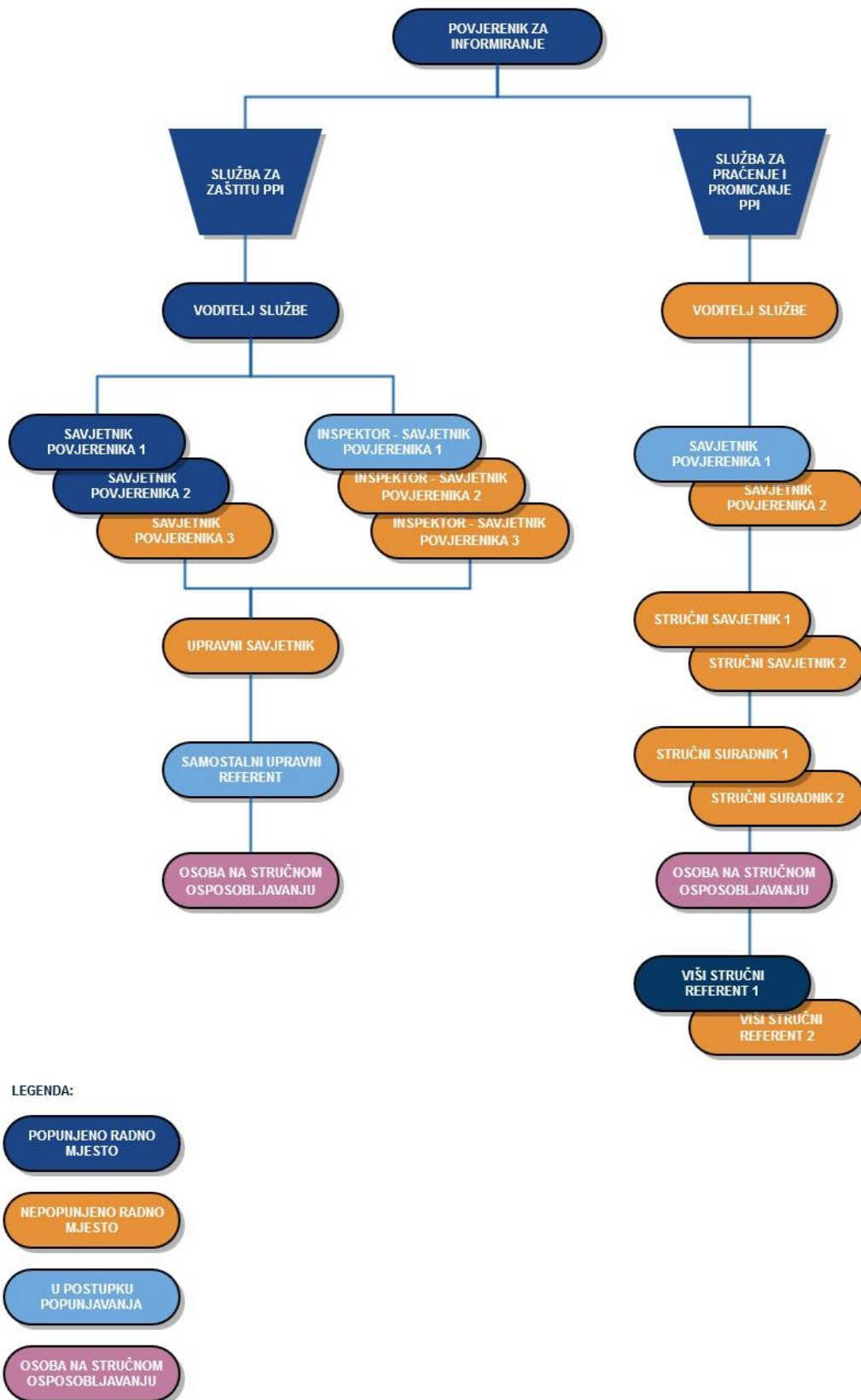
Ujedno, u funkcioniranju Ureda zapreku predstavlja veliko opterećenje na rukovodećim radnim mjestima i dužnosničkim mjestima zbog nemogućnosti raspodjele poslova na različite osobe na istoj razini upravljanja. Povjerenik za informiranje je u odnosu na ostala neovisna tijela (pravobranitelji, Državno izborno povjerenstvo, Povjerenstvo za sukob interesa, Državna

komisija za kontrolu postupaka javne nabave) je jedino tijelo s jednim dužnosnikom, a ujedno ima samo jednog rukovoditelja.

Tijekom 2014. godine veliko opterećenje kao i nemogućnost zapošljavanja novih službenika negativno se odrazila na brzinu rješavanja o žalbama kao i nedostatak ozbiljnije promotivne aktivnosti prema građanima, te izostanak provedbe inspekcijskog nadzora. Takve okolnosti i uvjeti rada uvelike utječu na kvalitetu provedbe zakona i u konačnici slabe vjerojatnost osiguravanja transparentnosti i prava na pristup informacijama.

Procedure zapošljavanja sukladno Planu prijema u državnu službu u Uredu povjerenika za informiranje za 2014. pokrenute su za radna mjesta stručnog suradnika, inspektora-savjetnika povjerenika i savjetnika povjerenika (sve VSS/mag.struke). Međutim, i uz navedena zapošljavanja u Uredu nedostaju najmanje tri nova službenika, a kako bi se zadaće uredno izvršavale. Pri tome treba uzeti u obzir da je nakon ustrojavanja Ureda potrebno omogućiti i obavljanje općih poslova u Uredu i to poslove glavnog tajnika i poslove pisarnice, s obzirom da je prestao razlog da se dijelovi tih poslova obavljaju u Agenciji, a ostali dio raspoređuje na ionako opterećene službenike u Uredu i Povjerenicu.

Graf 10: Prikaz organizacijske strukture, 31.12.2014.



17.3 Financiranje i sredstva za rad

Proračun Povjerenika za informiranje za 2014. godinu izrađen je prije početka djelovanja institucije i nije planiran u skladu s novim obvezama tako je 2014. godina protekla u nastojanjima da se Proračun poveća na prihvatljivu razinu.

Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna za 2014. godinu (Narodne novine 152/13) za rad Povjerenika za informiranje bilo je predviđeno 1.389.669 kn, od čega 1.352.755 kn na stavci A874001 Administracija i upravljanje te 36.914 kn na stavci K874004 Informatizacija.

Izmjene i dopune Državnog proračuna za 2014. i projekcija za 2015. i 2016. godinu (Narodne novine 39/14) iz ožujka 2014. predvidjele su povećanje na stavci Administracija i upravljanje u iznosu 445.729 kn, koje je prihvaćeno temeljem amandmana, čime je proračun Povjerenika povećan na 1.835.398 kn.

Izmjene i dopune Državnog proračuna za 2014. i projekcija za 2015. i 2016. godinu (Narodne novine 141/14) iz prosinca 2014. uključivale su preraspodjelu sredstava unutar stavki, s obzirom da su potrebe Ureda bile drugačije od prvotno planiranih.

U odnosu na dodijeljena sredstva za 2015. koja nakon dvaju rebalansa ukupno iznose 1.835.398 kn, u 2014. je utrošeno 1.336.131,70 ili 72,8% sredstava. Neutrošena sredstva od 499.266,50 odnosno 37,2% vraćena su u državni proračun.

Državnim proračunom za 2015. godinu i projekcijama za 2015. i 2017. godinu (Narodne novine 148/14) predviđeno je (temeljem amandmana) povećanje proračunskih sredstava Povjerenika za informiranje 2.335.000 kn, od čega 2.230.000 kn na stavci A874001 Administracija i upravljanje te 105.000 na stavci K874004 Informatizacija. Ujedno je projekcijom za 2016. predviđeno smanjenje proračuna na 1.800.730 kn, a u 2017. na 1.767.317 kn.

U svjetlu postojećeg financiranja i proračunskih projekcija otvara se pitanje implementacije Zakona i ostvarivanja Ustavom zajamčenog prava građana na pristup informacijama, implementacije europske direktive o ponovnoj uporabi informacija kao i redovitog funkcioniranja Ureda te sudbine zaposlenih državnih službenika.

Ured je ustrojavanjem institucije koristio prostore Agencije za zaštitu osobnih podataka. S obzirom da se radilo o dijelu prostora koji ne ispunjava standarde zaštite na radu, a u blizini Agencije nije pronađen adekvatan prostor u državnom ili gradskom vlasništvu kako bi se nastavila mogućnost obavljanja administrativno-tehničkih poslova, Ured je u kolovozu 2014. preselio u iznajmljeni prostor u neposrednoj blizini kojeg je ranije koristila Agencija za regulaciju tržišta željezničkih usluga veličina 154,20 m² po cijeni od 9 eur/m².

S obzirom da Povjerenik u trenutku formiranja institucije nije imao svoje imovine, a u novom prostoru ostala je oprema i uredski materijal Agencije za regulaciju tržišta željezničkih usluga, Odlukom Državnog ureda za upravljanje državnom imovinom prihvaćenom od Povjerenika za informiranje preuzeta je imovina i sitni inventar Agencije, i to dugotrajna imovina nabavne vrijednosti 288.113,85 kuna, vrijednosti u iznosu 88.886,99 kuna i sitni inventar nabavne vrijednosti 18.021,30 kuna koji je u potpunosti otpisan. Time je uštedeno nešto manje od 400.000 kn za nabavu uredskog namještaja i opreme.

U cjelini, osim ušteda koje su ostvarene donacijama Britanske vlade, uštedena su sredstva za nabavu materijalne imovine te troškove održavanja prostora, što pokazuje na izrazito racionalno i pažljivo korištenje javnih prihoda.

Tablica 23: Proračun Povjerenika 2014.

		PLAN 2014.	Realizacija plana do 31.12.2014.	Neurošena sredstva
PLAN ZA 2014 . GODINU				
IZVOR II				
Povjerenik za informiranje				
258-05	2121 Zaštita i promicanje prava na pristup informacijama	1.835.398,00	1.336.131,50	499.266,50
A874001	ADMINISTRACIJA I UPRAVLJANJE	1.802.484,00	1.310.200,25	492.283,75
31	Rashodi za zaposlene	1.370.798,00	940.120,75	430.677,25
311	Rashodi za plaće	1.370.798,00	940.120,75	430.677,25
3111	Plaće za redovan rad	1.176.182,00	808.035,17	368.146,83
313	Doprinosi na plaće	194.616,00	132.085,58	62.530,42
3132	Doprinosi za zdravstveno osiguranje	174.680,00	118.787,87	55.892,13
3133	Doprinosi za zapošljavanje	19.936,00	13.297,71	6.638,29
32	Materijalni rashodi	431.686,00	370.079,50	61.606,50
321	Naknada troškova zaposlenima	84.320,00	77.502,57	6.817,43
3211	Službena putovanja	41.452,00	40.241,35	1.210,65
3212	Naknada za prijevoz, rad na terenu	34.440,00	28.761,22	5.678,78
3213	Stručno usavršavanje zaposlenika	8.428,00	8.500,00	-72,00
322	Rashodi za materijal i energiju	38.798,00	37.916,90	881,10
3221	Uredski materijal i ostali materijalni rashodi	17.143,00	19.196,67	-2.053,67
3223	Energija	17.926,00	14.952,71	2.973,29
3224	Materijal i dijelovi za tekuće investicijsko odr.	300,00	706,25	-406,25
3225	Sitni inventar i auto gume	3.429,00	3.061,27	367,73
323	Rashodi za usluge	303.081,00	249.408,76	53.672,24
3231	Usluge telefona, pošte i prijevoza	32.543,00	32.053,91	489,09
3232	Usluge tekućeg i investicijskog osiguranja	6.714,00	5.511,36	1.202,64
3233	Usluge promidžbe i informiranja	19.302,00	15.800,31	3.501,69
3234	Komunalne usluge	15.429,00	11.090,54	4.338,46
3235	Zakupnine i najamnine	95.041,00	84.768,29	10.272,71
3237	Intelektualne i osobne usluge	116.990,00	77.229,00	39.761,00
3238	Računalne usluge	4.998,00	10.300,00	-5.302,00
3239	Ostale usluge	12.064,00	12.655,35	-591,35
329	Ostali nespomenuti rashodi za usluge	5.315,00	5.251,07	63,93

3292	Premije osiguranja	0,00	0,00	0,00
3293	Reprezentacija	3.429,00	5.199,40	-1.770,40
3299	Ostali nespomenuti rashodi poslovanja	1.886,00	51,67	1.834,33
34	Financijski rashodi	172,00	0,20	171,80
343	Ostali financijski rashodi	172,00	0,20	171,80
3431	Bankarske usluge i usluge platnog prometa	172,00	0,20	171,80
K874004	INFORMATIZACIJA	32.914,00	25.931,25	6.982,75
41	Rashodi za nabavu neproizvedene imovine	5.000,00	5.000,00	0,00
412	Nematerijalna imovina	5.000,00	5.000,00	0,00
4123	Licence	5.000,00	5.000,00	0,00
42	Rashodi za nabavu proizvedene imovine	27.914,00	20.931,25	6.982,75
422	Postrojenja i oprema	7.472,00	3.981,25	3.490,75
4221	Uredski namještaj	7.472,00	0,00	7.472,00
422	Postrojenja i oprema	3.428,00	0,00	3.428,00
4221	Računala i računalna oprema	0,00	0,00	0,00
4222	Komunikacijska oprema	1.714,00	0,00	1.714,00
4223	Oprema za održavanje i zaštitu	1.714,00	0,00	1.714,00
426	Nematerijalna proizvedena imovina	17.014,00	16.950,00	64,00
4262	Ulaganja u računalne programe	17.014,00	16.950,00	64,00
IZVOR 52				
A874001				
	DONACIJA	86.278,20	53.368,10	32.910,10
3237	Donacija	86.278,20	53.368,10	32.910,10

Zagreb, 31.12.2014.

Sveukupno s donacijom:

1.921.676,20	1.389.499,60	532.176,60
---------------------	---------------------	-------------------

U cjelini, bez adekvatne zaštite, praćenja i promicanja Zakona o pravu na pristup informacijama ne može se ostvariti Ustavno jamstvo prava na pristup informacijama kao ni ponovna uporaba informacija kao obveza koja proizlazi iz europske pravne stečevine. Tijekom 2014, koja je bila prva godina funkcioniranja Ureda, glavnina problema u provedbi Zakona bila je povezana s nedovoljnim kapacitetima nadzornog neovisnog tijela, o čemu su višekratno izvještavani i Hrvatski sabor, i Vlada Republike Hrvatske, osobito putem Ministarstva uprave i Ministarstva financija. Osnivanje institucije i dodjeljivanje širokog kruga nadležnosti i obveza, bez odgovarajućih kapaciteta ozbiljno je onemogućilo ostvarivanje zacrtanih ciljeva kao i političkih obaveza koje je Hrvatska preuzela u sklopu pristupanja Europskoj uniji, a odnose se na suzbijanje korupcije i s time povezano jačanje transparentnosti i odgovornosti.

18 Ocjena stanja i prijedlozi za unaprjeđenje

Dostupnost informacija koje su u posjedu tijela javne vlasti omogućava građanima informiranje o radu i organizaciji tijela javne vlasti, o njezinim odlukama, planiranom radu, aktivnostima i odlukama te o načinu ostvarivanja svojih prava. Zakon o pravu na pristup informacijama osigurava pravne i institucionalne mehanizme za ostvarivanje tog prava i predstavlja ključni instrument u ostvarenju transparentne i otvorene vlasti i uprave te suzbijanju korupcije.

Pravo na pristup informacijama omogućava građanima uvid u rad tijela javne vlasti, sprečava kulturu tajnosti i omogućuje kontrolu potrošnje javnog novca prema načelu da su sve informacije nastale u djelokrugu tijela javne vlasti javno dostupne ukoliko ne postoje zakonska ograničenja kojima se štite druge važne društvene vrijednosti, kao što je npr. nacionalna sigurnost, osobni podaci, poslovni interesi ili intelektualno vlasništvo. U procjeni kojem interesu dati prednost tijela javne vlasti primjenjuju test razmjernosti i javnog interesa ocjenjujući u konkretnom slučaju preteže li javni interes za pružanjem informacije nad interesom zaštite posebnog interesa za kojeg bi u tom slučaju mogla nastati ozbiljna šteta. Pravo na pristup informacijama ostvaruje se na zahtjev građana, a postupanje tijela javne vlasti od kojeg se informacije traže podložno je kontroli od strane neovisnog tijela – Povjerenika za informiranje. Njegova je nadležnost i postupati kao žalbeno tijelo u slučaju odbijanja zahtjeva za davanje informacije o okolišu. Odluke Povjerenika za informiranje, kao i svaki drugostupanjski upravni akt podložne su kontroli Visokog upravnog suda Republike Hrvatske. Tim je postupovnim i institucionalnim mehanizmima zajamčeno ostvarivanje prava na pristup informacijama. Rad Povjerenika za informiranje i Visokog upravnog suda Republike Hrvatske omogućuje kroz upravnu i sudsku praksu stvaranje dobre prakse u području prava na pristup i ponovne uporabe informacija, a koja treba služiti tijelima javne vlasti kao smjernica za buduće slučajeve.

Zakoni o pravu na pristup informacijama usvajani su u mnogim zemljama počevši od sredine 20. stoljeća i pružanje informacija na zahtjev smatralo se glavnim sredstvom osiguranja transparentnosti. Međutim, s obzirom na razvoj suvremenog informacijskog društva, danas proaktivna objava informacija putem Interneta predstavlja osnovni kanal informiranja građana, dok je pružanje informacija na zahtjev pomoćno sredstvo za ostvarivanje prava na informaciju. Osim toga, europska pravna stečevina i direktive o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora zahtijevaju od država članica i objavu odnosno pružanje na zahtjev podataka koji su nastali u okviru djelokruga rada tijela javne vlasti, a koji su pogodni za ponovnu uporabu u komercijalne i nekomercijalne svrhe. Drugim riječima, traži se omogućavanje ponovne uporabe baza i registara, u okviru zakonom dopustive objave, i to u formatima koji omogućavaju daljnje korištenje u svrhu stvaranja dodane vrijednosti za društvo i gospodarstvo, osobito poslovnoj zajednici, znanstveno-istraživačkim ustanovama, udrugama i drugima.

Povjerenik za informiranje ima zadatak pratiti i sankcionirati nezadovoljavajuću provedbu odredbi Zakona, uključujući odredbe koje se odnose na proaktivnu objavu, savjetovanja s javnošću, javnost rada tijela, postupanje po zahtjevima za pristup i ponovnu uporabu informacija.

Uz normativno uređenje prava na pristup informacijama ključni element za provedu Zakona su s jedne strane financijski i ljudski kapaciteti Povjerenika za informiranje, a s druge strane tijela javne

vlasti koja su osposobljena za primjenu Zakona i primjenjuju načelo transparentnosti i otvorenosti u svom svakodnevnom radu. Kako bi se ostvarili značajniji pomaci u radu tijela javne vlasti i usvajanja standarda dostupnosti informacija potrebno je uložiti znatne kapacitete u provedbu edukacije, praćenja i promocije te nadzirati i sankcionirati neodgovarajuću primjenu Zakona.

Tijekom 2014. godine Povjerenica za informiranje je štitila pravo na pristup informacijama i pratila i nadzirala provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama u postupcima odlučivanja po žalbama, postupanju po predstavkama građana, odgovorima na upite građana i tijela javne vlasti, neposrednim kontaktom, praćenjem internetskih stranica tijela javne vlasti, analizom objavljenih istraživanja i izvješća drugih tijela javne vlasti ili organizacija civilnog društva, kao i temeljem dostavljenih pojedinačnih izvješća tijela javne vlasti. Temeljem prikupljenih podataka izrađeno je ovo Izvješće te je uočeno nekoliko ključnih trendova i izazova.

a) *Proaktivna objava informacija i javnost rada tijela javne vlasti*

Iako većina tijela javne vlasti imaju internetsku stranicu na kojima bi trebala objavljivati u lako pretraživom obliku brojne informacije o svom radu, potrošnji javnih sredstava, odluke koje donose, informacije o načinu ostvarivanju pristupa informacijama, vijesti i obavijesti te druge informacije, dio tijela javne vlasti nema Internet stranicu ili je neredovito ažuriraju iz različitih razloga (neznanje, opterećenost službenika, slaba komunikacija unutar tijela). Također, primijećeni su problemi u pogledu formata dokumenata, pristupačnosti stranice, jasnoće informacije i slično. Ti se problemi osobito odnose na manja tijela javne vlasti s nekoliko ili nijednim zaposlenim. Također, Digitalni informacijsko-dokumentacijski ured izvještava o nezadovoljavajućem stupnju dostave dokumenata u Središnji katalog. Iako je Povjerenica za informiranje izradila nacrt upute za primjenu članka 10. Zakona, s objavom iste se zastalo zbog očekivanih izmjena Zakona, a kako se ne bi dodatno zbunjivalo tijela javne vlasti.

Usprkos pomacima u proaktivnoj objavi informacija, Povjerenica za informiranje ocjenjuje stanje u području proaktivne objave kao bitno nepromijenjeno u odnosu na prošlu godinu. Pozitivan je pomak u objavi Središnjeg državnog portala koji sustavno prikazuje informacije o radu Vlade i državne uprave te pojedinačnih poboljšanja Internet stranica i usklađivanja sa Zakonom u tom smislu pojedinih tijela, samoinicijativno ili potaknuto postupanjem Povjerenice za informiranje. Međutim, tijela javne vlasti još imaju velik posao pred sobom kako svoje internetske stranice dovesti u suglasnost sa Zakonom.

b) *Savjetovanje s javnošću*

Iz prikupljenih podataka i praćenja Povjerenice za informiranje uočeno je da postoje kvantitativni i blagi kvalitativni pomaci u provedbi savjetovanja s javnošću, s obzirom da su tijela javne vlasti sve više upoznata s ovom obvezom i da je, uglavnom na središnjoj razini, u pravilu i provode. Međutim, i dalje postoje problemi u pravilnoj primjeni zakonske odredbe kao i osiguravanje primjene od strane tijela na lokalnoj razini kao i pravnih osoba s javnim ovlastima. Naime tijela javne vlasti većinom ne donose godišnji plan normativnih aktivnosti niti plan savjetovanja niti ih dopunjuju tijekom godine, onemogućujući tako zainteresiranoj javnosti da se pravovremeno informira o mogućim promjenama ili donošenju propisa te uključi u savjetovanje temeljem

odgovarajuće pripreme. Tijela državne uprave su temeljem aktivnosti Povjerenice za informiranje uskladila svoja postupanja sa Zakonom, ali problem u odnosu na ostala tijela, osobito jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te udruge postoji i dalje. Tijela javne vlasti sklona su ignorirati rok od 30 dana za provedbu savjetovanja, čak i u slučajevima kada su u prethodno provedenim savjetovanjima upozoreni na kratkoću rokova za savjetovanje i nepoštivanje zakonske odredbe.

c) *Službenici za informiranje*

U odnosu na službenike za informiranje, a prema ocjeni postojećeg stanja dio tijela javne vlasti nije imenovao službenika za informiranje, odnosno to čini tek na poticaj Povjerenika za informiranje te učestalo propušta na Internet stranici na vidljivom i lako dostupnom mjestu objaviti podatke o službeniku za informiranje i njegove kontakt podatke (e-pošta, telefon). Službenici za informiranje često nisu dovoljno educirani u odnosu na samo pravo na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija. Poseban je nedostatak nepoznavanje regulacije općeg upravnog postupanja, posebice kada se radi o nepravničkim strukama. U nekim slučajevima službenici za informiranje i glasnogovornici, a zatim i drugi zaposleni u tijelu javne vlasti, nedovoljno surađuju u smislu osiguravanja adekvatnog postupanja po zahtjevima za pravo na pristup informacijama s jedne te novinarskih upita i upita građana s druge strane, što se negativno odražava na rješavanje zahtjeva i upita te transparentnost rada tijela javne vlasti.

d) *Dostava izvješća*

Iako se broj dostavljenih izvješća od strane tijela javne vlasti kontinuirano povećava iz godine u godinu, taj broj i dalje ne zadovoljava, s obzirom da je izvješće dostavilo 4.058 ili 71,26% od 5.694 evidentirana tijela javne vlasti. Međutim, zamjećuje se povećanje od 17,24% u odnosu na 2013. godinu kada su izvješće dostavila 3.462 tijela javne vlasti. Kvaliteta dostavljenih izvješća je nezadovoljavajuća, osobito ako se uzme u obzir da zbog nepoznavanja propisa podaci u izvješćima ne odražavaju pravo stanje provedbe Zakona, a i da u nekim slučajevima dostavljena izvješća sadržavaju provizorne ili nemarno vođene i unesene podatke.

e) *Postupanje sa zahtjevima*

U pogledu postupanja sa zahtjevima postoji nekoliko ključnih problema, sažeto: postupanje u okviru zakonskih rokova, poznavanje upravnog postupka i drugih zakona koji reguliraju posebne vrste informacija, prava na informaciju ili ograničenja, provedba testa razmjernosti i javnog interesa, postupanje sa zahtjevima koji uključuju velik broj informacija, kao i korištenje Zakona od strane korisnika kojima je pristup osiguran drugim propisima ili korištenje prava na pristup informacija za svrhe koje nisu u javnom interesu. Ocjena je Povjerenika za informiranje da glavni izazov u smislu poboljšanja postupanja po zahtjevima predstavlja osiguranje dovoljne razine stručne osposobljenosti službenika za informiranje, kako u pogledu samog Zakona o pravu na pristup informacijama, tako i drugih propisa kojima se odnose na različite vrste podataka, te Zakona o općem upravnom postupku.

Pozitivan je trend da tijela javne vlasti načelno ne naplaćuju troškove pružanje informacija, ali u nekim slučajevima je zamijećeno da usluge iz svoje redovne djelatnosti podvode pod Zakon o pravu na pristup informacijama i naplaćuju nerazmjerne troškove.

f) *Ponovna uporaba informacija*

Tijela javne vlasti nisu u dovoljnoj mjeri upoznata s obvezama iz Zakona koje se odnose na ponovnu uporabu informacija i obvezom osiguravanja digitalnih informacija i baza podataka u otvorenim i računalno čitljivim formatima. Otvaranje podataka na korištenje svima treba biti jedno od ključnih načela rada tijela javne vlasti, u skladu sa shvaćanjem vlasti i uprave kao servisa građana, a ne obrnuto. Također, nisu svjesna da se radi o europskoj pravnoj stečevini, kao i obvezi Republike Hrvatske da osigura njezinu implementaciju. S druge strane, građani, poslovni sektor, znanstveno-istraživačke ustanove, civilno društvo nisu u dovoljnoj mjeri upoznati s pravom na ponovnu uporabu informacija i mogućnostima koje im pruža u njihovom radu. Jedan od razloga je u tome što je ponovna uporaba informacija novi institut u hrvatskom zakonodavstvu, uveden tek 2013. godine, a kao dio preuzimanja pravne stečevine Europske unije.

Provedbom Zakona je uočeno kako tijela javne vlasti nisu razumjela značenje ponovne uporabe informacija, stoga je nužno poduzimanje niz aktivnosti, samostalno i u suradnji s drugim tijelima javne vlasti kako bi se potencijalni korisnici što više odvažili iskoristiti gospodarski i drugi nekomercijalni potencijal informacije javnog sektora.

Povjerenica pozdravlja započete napore u uspostavi portala otvorenih podataka kako na državnoj tako i na lokalnoj razini koji će postaviti temelje dobroj praksi i za druge.

g) *Kapacitet Ureda povjerenika za informiranje*

Tijekom 2014. kapaciteti Povjerenika za informiranje uključivali su četiri stalno zaposlena državna službenika i povjericu za informiranje kao dužnosnicu, osobe na stručnom osposobljavanju (do ožujka te od prosinca nadalje) i uz povremenu pomoć stručne suradnice s ugovorom o djelu na projektu financiranom od Britanskog veleposlanstva. Broj službenika u Uredu se nije povećao u odnosu na razdoblje od 2012. godine iako je opseg poslova višestruko povećan, budući da su Zakonom i drugim propisima u odnosu na pravno uređenje prije formiranja nove institucije, pridodani novi poslovi određeni Zakonom. Ured povjerenika za informiranje suočava se stalnim pritiskom građana za bržim rješavanjem žalbi i predstavki te povećanim brojem upravnih tužbi na čije podnošenje građani imaju pravo ukoliko se odluke po žalbama ne donose u roku, čime se povećava pritisak i na upravno sudstvo i dodatno stvaraju troškovi za državni proračun. Ujedno, samo iznimnim zalaganjem svih zaposlenih u Uredu i dodatnoj pomoći osiguranoj od Britanske vlade omogućeno je Povjereniku da se nosi s novim zadacima. Potrebno je stoga osigurati odgovarajuće financijske i ljudske kapacitete da bi se provodile proširene zadaće i štitilo ustavno pravo građana. Također zbog nedostatnih administrativnih kapaciteta postoji problem nemogućnosti korištenja sredstava iz EU fondova za projekt IPA 2011 - Poboljšanje pristupa informacijama u javnoj upravi. Radi osiguravanja neovisnosti i pune funkcionalnosti Ureda potrebno je osigurati obavljanje administrativno tehničkih poslova u Uredu povjerenika za informiranje koje trenutno u jednom dijelu obavlja Agencija za zaštitu osobnih podataka sukladno Zakonu i sklopljenom Sporazumu. Naime, uspostavom Ureda prestala je svrhovitost postojećeg

aranžmana, s obzirom da je isti omogućio neprekinuto obavljanje poslova pri osnivanju nove institucije, a sve kako bi se uz gore spomenutu financijsku samodostatnost osigurala i organizacijska autonomija tijela te efikasnost u radu, kao i spriječilo nepotrebno opterećivanje drugih tijela.

U cjelini, vidljivo je da su kapaciteti Povjerenika da ispuni Ustavom i zakonom definirane obveze kao i europsku pravnu stečevinu daleko ispod optimalne razine za kvalitetno obavljanje zakonom određenog djelokruga, što je u direktnoj suprotnosti sa obvezama koje je Hrvatska preuzela u pristupnom procesu i koje je uvrstila u svoj ustavno-zakonodavni okvir.

S obzirom na navedeno, kao **preporuke** za poboljšanje stanja ističe se slijedeće:

- Sva tijela javne vlasti trebaju imati *Internet stranicu na kojoj će objavljivati sve potrebne informacije i dokumente* pravovremeno i na lako pretraživ način, koristeći *oblik dokumenta koji omogućuje pretraživanje i ponovno korištenje*. S obzirom da su tijekom 2014. godine poduzete aktivnosti na izradi upute za proaktivnu objavu informacija i da je to jedna od obveza iz Akcijskog plana Partnerstva za otvorenu vlast za 2015. godinu, Povjerenica za informiranje će tijekom 2015. godine izraditi *uputu* kojom se detaljno pojašnjava koje informacije pojedina tijela javne vlasti moraju učiniti javno dostupnima te se razjašnjavaju pojedini zakonski pojmovi.
- Tijela javne vlasti su obvezna *provoditi savjetovanja s javnošću* i obavljati sve obveze propisane člankom 11. Zakona, uključujući planiranje savjetovanja i poštivanje roka za provedbu kako je on određen Zakonom. Povjerenica za informiranje je tijekom 2014. napravila nacrt upute, te će nakon stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama dovršiti uputu za provedbu ove odredbe, u suradnji s Uredom za udruge Vlade Republike Hrvatske.
- S obzirom na odredbu članka 12. Zakona potrebno je osigurati da tijela javne vlasti *informiraju javnost o svom radu* - o vremenu održavanja i dnevnom redu zasjedanja ili sjednica službenih tijela te načinu njihova rada te o mogućnostima neposrednog uvida u njihov rad (broj raspoloživih mjesta, mogući video ili tonski prienos sjednice i sl.), Povjerenica za informiranje poduzet će odgovarajuće mjere za praćenje provedbe temeljem koje će se razraditi odgovarajuće preporuke za poboljšanje stanja.
- Tijela javne vlasti trebaju uredno i pravilno dostavljati svoja izvješća o radu te voditi službene upisnike koji služe kao temelj za izradu izvješća. S obzirom da se svake godine uočavaju nedostaci postojeće metodologije *prikupljanja podataka putem izvješća* tijela javne vlasti, a u svezi s člankom 60. Zakona, nužno je na odgovarajući način izmijeniti tu odredbu kako bi se osigurala veća fleksibilnost u definiranju sadržaja izvješća, ovisno o uočenim problemima u ranijim izvještajnim razdobljima. Na taj način bi se osiguralo efikasnije praćenje provedbe Zakona.
- U *postupanju sa zahtjevima* tijela javne vlasti trebaju poštivati odredbe Zakona i Zakona o općem upravnom postupku, a osobito postupati po zahtjevu, poštivati rokove, poštivati odredbu o ograničenjima pristupa te, kada je to potrebno, provoditi test razmjernosti i javnog interesa. Tijela javne vlasti trebaju se voditi i odredbama Zakona o sustavu državne uprave, Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Zakona o

općem upravnom postupku, etičkih kodeksa te maksimalno nastojati pomoći građanima pružanjem informacija i pružanjem odgovora na upite.

- U pogledu *ponovne uporabe informacija* potrebno je educirati tijela javne vlasti, ali i službenike u Uredu povjerenika i druge službenike u sustavu, te poticati napore koji su usmjereni na pružanje otvorenih podataka. Potrebno je izmijeniti važeći Zakon kako bi se uskladio s izmjenama europske direktive i donijeti odgovarajuće provedbene propise, pri čemu se treba voditi načelom otvorenosti podataka. Također, uspostava praktičnih aranžmana za otvorene podatke, kao što su portali, treba biti što šire implementirana.
- Sva tijela javne vlasti trebaju odlukom imenovati službenika za informiranje, *dostaviti odluku Povjereniku, te objaviti na Internet stranici tijela* te u samom tijelu javne vlasti na vidljiv način objaviti informaciju o službeniku za informiranje i njegove kontakt podatke. Pri odabiru osobe službenika za informiranje tijela javne vlasti trebaju voditi računa o njegovoj stručnosti i mogućnostima osposobljavanja te drugim radnim obavezama. Sve izmjene podataka koje se odnose na tijelo javne vlasti i službenika za informiranje potrebno je pravovremeno javiti u Ured povjerenika.
- Nužno je *kontinuirano osiguravanje stručnog osposobljavanja i usavršavanja* službenika za informiranje i drugih osoba u tijelu javne vlasti koji su uključeni u proces objave informacija te omogućavanje razmjene iskustava i uočenih problema u radu, uz iznalaženje rješenja za iste. U tu svrhu Povjerenica za informiranje poduzima i nastavit će poduzimati odgovarajuće mjere – provoditi edukacije, izrađivati materijale te uspostaviti online edukaciju.
- Potrebno je dodatno usmjeriti napore na *promociju prava na pristup informacijama*, kako od strane Povjerenice za informiranje, tako i od samih tijela javne vlasti. Potrebno je osvještavati građane o postojanju njihovog ustavom zajamčenog prava i pravnim sredstvima kojima ga mogu ostvariti, kao i potaknuti opće podizanje građanske svijesti o njihovim pravima i obvezama.
- U pogledu *jačanja kapaciteta* Ureda povjerenice za informiranje preporuča se u idućem razdoblju osigurati adekvatna proračunska sredstva kako bi se stvorili materijalni i tehnički uvjeti za rad i zaposlili državni službenici koji će raditi na drugostupanjskom postupku, provoditi inspekcijski nadzor, pratiti primjenu Zakona te osiguravati aktivnosti promocije prava na pristup informacijama i ponovne uporabe informacija. Ujedno, potrebno je osigurati puno funkcioniranje ureda u smislu neovisnog i samostalnog obavljanja općih poslova, za što je također potrebno osigurati dovoljna sredstva i prostor.
- U pogledu *poboljšavanja pravnog okvira*, predlaže se izmijeniti Zakon o medijima, koji u članku 6. uređuje dostupnost javnih informacija, a kako bi se odgovarajućim rješenjima omogućilo efikasno ostvarivanje prava novinara na dobivanje odgovora od tijela javne vlasti, te kako bi odredba bila usklađena sa Zakonom o upravnim sporovima. Također, predlaže se pokrenuti postupak pristupanja Konvenciji Vijeća Europe o pristupu službenim dokumentima koji je jedini formalno usvojen međunarodni ugovor kojim se jamči pristup informacijama, a u odnosu na koji je hrvatski Zakon već usklađen, pa čak i povrh standarda u Konvenciji. Na taj način bi se pomoglo stupanje na snagu Konvencije kao i iskazala posvećenost načelima transparentnosti i otvorenosti koja se promovira

kroz Partnerstvo za otvorenu vlast. Također treba učiniti odgovarajuće izmjene u Zakonu o tajnosti podataka kako bi se osigurala njegova pravilna primjena te omogućilo ostvarivanje prava na pristup informacijama kada klasifikacija dokumenata nije utemeljena na zakonu.

Ukratko, u svrhu osiguravanja pravilne primjene Zakona i time zaštite ustavnog prava na pristup informacijama ključni prioriteti u odnosu na tijela javne vlasti odnose se na osiguranje zakonitosti postupanja tijela javne vlasti, educiranje službenika za informiranje o pravu na pristup informacijama, općem upravnom postupku te drugim propisima iz područja informacijskog prava. Također je neophodno da tijela javne vlasti učine iskorake u percepciji vlastite uloge u društvu od vlasti prema servisu građana kao i organizaciji rada te time osiguraju nesmetanu i zakonitu provedbu Zakona, osiguraju uvjete za proaktivnu objavu informacija, javnost rada i provedbu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću.

U dijelu koji se odnosi na rad Povjerenika za informiranje i njegove uloge kao tijela koje prati, promiče i nadzire ostvarivanje ustavom zajamčenom prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija potrebno je osigurati dovoljne materijalne i administrativne kapacitete za zakonito provođenje drugostupanjskog postupka, praćenje i nadzor provedbe Zakona, osobito inspekcijskog nadzora nad 5.697 tijela javne vlasti. Potrebno je osigurati mogućnost provedbe edukacija za službenike za informiranje i druge službenike i čelnike tijela javne vlasti te promociju prava pristup informacijama i prava na ponovnu uporabu u javnosti, kako bi građani, privatni i civilni sektor koristili informacije koje su od javnog interesa, kako u svrhu vlastitog razvoja, tako i u svrhu razvoja društva u cjelini. Kapaciteti Povjerenika za informiranje da štiti, prati i promiče pravo na pristup informacijama osnovni su preduvjet kako bi se navedeni zadaci ostvarili, a adekvatno funkcioniranje Ureda će omogućiti uštede sredstava na drugim mjestima u sustavu, posebno u odnosu na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, javne ustanove i druga tijela javne vlasti.